

# REVISTA JURÍDICA

## CORREGEDORIA NACIONAL

### O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Volume I



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

# REVISTA JURÍDICA CORREGEDORIA NACIONAL

O PAPEL CONSTITUCIONAL DAS  
CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Volume 1, ano 2016



## **EXPEDIENTE**

© 2016, Conselho Nacional do Ministério Público  
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

### **Composição do CNMP**

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

### **Secretaria-Geral**

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

### **Conselho Editorial**

#### **Organizadores da Revista Jurídica**

Gregório Assagra de Almeida (Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público)  
Rodrigo Leite Ferreira Cabral (Promotor de Justiça do Estado do Paraná e Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)

#### **Membros Natos**

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

### **Membros Externos**

Alexandre Amaral Gavronski (Procurador Regional da República)

Antonio Gidi (Professor na Syracuse University College of Law, NY, Estados Unidos da América)

Aviva Abramovsky (Professora na Syracuse University College of Law, NY, Estados Unidos da América)

Bruno Amaral Machado (Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios)

Emerson Garcia (Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro)

Gilberto Callado de Oliveira (Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina)

Hugo Nigro Mazzilli (Advogado e Procurador de Justiça do Estado de São Paulo Aposentado)

Jairo Cruz Moreira (Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais)

Luiz Edson Fachin (Ministro do Supremo Tribunal Federal)

Marcelo Pedroso Goulart (Promotor de Justiça do Estado de São Paulo)

Mário Frota (Professor e Presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo)

Ricardo José Macedo de Britto Pereira (Subprocurador-Geral do Trabalho)

Rogério Schietti Machado Cruz (Ministro do Superior Tribunal de Justiça)

### **Projeto Gráfico, revisão e diagramação**

Gráfica e Editora Movimento

### **Supervisão editorial e revisão**

Assessoria de Comunicação do CNMP

Conselho Nacional do Ministério Público

Revista Jurídica Corregedoria Nacional : o papel constitucional das Corregedorias do  
Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília : CNMP,  
2016.  
462 p. il.

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Corregedorias. 3. Constituição Federal. I. Brasil. Conselho Nacional do  
Ministério Público.

Biblioteca/CNMP

CDD - 341.413

## SUMÁRIO

### ARTIGOS VERSANDO SOBRE A TEMÁTICA DO VOLUME I

<b>1. Configuração constitucional das corregedorias do Ministério Público</b> <i>Emerson Garcia</i> .....	11
<b>2. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público</b> <i>Rodrigo Leite Ferreira Cabral</i> .....	29
<b>3. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça</b> <i>Gregório Assagra de Almeida</i> .....	49
<b>4. As corregedorias e a tutela dos direitos fundamentais pelo Ministério Público no século XXI</b> <i>Alexandre Amaral Gavronski</i> .....	109
<b>5. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público</b> <i>Robson Renault Godinho</i> .....	135
<b>6. Ministério Público, prevenção e reparação – Análise a partir da (essencial) separação entre dano e ilícito</b> <i>Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna</i> .....	163
<b>7. Corregedorias e ética institucional do Ministério Público brasileiro</b> <i>Hugo Nigro Mazzilli</i> .....	181
<b>8. Corregedoria e efetividade do Ministério Público: a necessidade de revisitar a atuação demandista</b> <i>Marcelo Zenkner</i> .....	203
<b>9. Corregedorias e Ministério Público resolutivo</b> <i>Marcelo Pedroso Goulart</i> .....	217
<b>10. Corregedoria-geral como instituição garantidora da atuação eficiente do Ministério Público: interfaces das funções preventiva e pedagógica</b> <i>Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan e Tiago Juliano Ribeiro Severo</i> .....	239
<b>11. Corregedorias e as atribuições constitucionais do Ministério Público: desafios e potenciais impactos</b> <i>Geisa de Assis Rodrigues</i> .....	265
<b>12. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público</b> <i>Lenna Luciana Nunes Daher</i> .....	295

<b>13. Corregedorias e atuação do Ministério Público na área criminal</b>	
<i>Rodrigo Iennaco de Moraes</i> .....	<b>315</b>
<b>14. As corregedorias e a efetividade da atuação do Ministério Público eleitoral na defesa do regime democrático</b>	
<i>Edson de Resende Castro</i> .....	<b>329</b>
<b>15. Corregedorias e a atuação do Ministério Público na área do direito do trabalho</b>	
<i>Ricardo José Macêdo de Britto Pereira</i> .....	<b>339</b>
<b>16. Corregedorias e a atuação do Ministério Público na justiça militar</b>	
<i>Antônio Pereira Duarte</i> .....	<b>353</b>
<b>17. As corregedorias e a política nacional de incentivo à autocomposição de conflitos no Ministério Público</b>	
<i>Danielle de Guimarães Germano Arlé e Luciano Luz Badini Martins</i> .....	<b>375</b>
<b>ARTIGOS SOBRE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS</b>	
<b>18. União Europeia – A Correição no Ministério Público: a situação em Portugal</b>	
<i>Mário Ângelo Leitão Frota</i> .....	<b>387</b>
<b>19. Ética na persecução da justiça: os modelos disciplinares de Brasil e Estados Unidos</b>	
<i>Gregório Assagra de Almeida e Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino</i> .....	<b>417</b>
<b>DIÁLOGO MULTIDISCIPLINAR, COM ARTIGO DE OUTRAS ÁREAS DO CONHECIMENTO</b>	
<b>20. Gestão estratégica e Corregedoria Nacional</b>	
<i>Jairo Cruz Moreira e Cláudio Henrique Portela do Rego</i> .....	<b>439</b>
<b>COMENTÁRIOS SOBRE JURISPRUDÊNCIA</b>	
<b>21. Comentário de jurisprudência: independência entre as instâncias administrativa e penal</b>	
<i>Rodrigo Leite Ferreira Cabral</i> .....	<b>455</b>
<b>BOAS PRÁTICAS</b>	
<b>22. Uniformização dos procedimentos internos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: agilidade e eficácia no cumprimento de suas atribuições</b>	
.....	<b>459</b>

## **APRESENTAÇÃO**

A Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público é inaugurada com a perspectiva de aprimorar as atividades de orientação e fiscalização de membros e servidores do Ministério Público. Surge da necessidade de preencher um espaço, o da doutrina como fonte do Direito especializado em controle disciplinar.

Para tanto, a Revista enfocará, nos três primeiros volumes, o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, a sua atuação orientadora e a sua atividade fiscalizadora. Os marcos editoriais visam a englobar os elementos mais caros ao tema da disciplina no âmbito do Ministério Público. Pretende-se a construção sistemática, sólida e perene dos fundamentos doutrinários para o exercício do poder disciplinar.

Além de artigos versando sobre a temática de cada volume, a Revista trará as experiências internacionais sobre o objeto de estudo, um diálogo multidisciplinar, comentários à jurisprudência e exemplos de boas práticas. O pensamento é de que não existe boa doutrina sem comparação entre ordenamentos jurídicos, olhar global sobre as áreas do conhecimento, observação da história contada pelos juízes e tribunais (linha de precedentes da jurisdição) e foco na prática.

As contribuições dos articulistas permitirão aos leitores a compreensão de que o Direito não se aprimora sem o cuidado com as suas fontes, sem a atenção para a maneira como é construído e introduzido na sociedade. Não basta um processo legislativo de qualidade, em que se incluam e debatam à exaustão argumentos racionais, nem o escrutínio público das decisões de juízes e tribunais, que garanta a excelência da argumentação jurídica; é necessário produzir doutrina, construir e interpretar, pensar como cientistas a história do Direito e o seu futuro.

Nesse escopo, sentimo-nos felizes em apresentar a Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público e esperamos contribuir para o fortalecimento do parquet.

**CLÁUDIO HENRIQUE PORTELA DO REGO**  
Corregedor Nacional do Ministério Público



## Nota dos Organizadores

A Portaria CNMP-CN nº 0002, de 14 de abril de 2016, disciplinou, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a Revista Jurídica e o Boletim Informativo Eletrônico, que constituem mecanismos relacionados com a gestão de conhecimento a respeito das atribuições orientadoras e fiscalizadoras das Corregedorias do Ministério Público brasileiro.

A Revista Jurídica, que mais interessa nesta Nota dos Organizadores, terá periodicidade semestral e será estruturada, em cada volume, com uma temática especial que abranja as atividades e atribuições da Corregedoria Nacional.

Um dos objetivos centrais da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional é contribuir para sedimentar no Brasil uma doutrina de Corregedorias.

Nesta oportunidade, está sendo lançado o Volume I, que aborda a temática referente ao Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, sendo que o Volume II versará sobre A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público e o Volume III terá como matéria A Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público.

O primeiro volume que está sendo lançado é integrado pelos artigos dos seguintes juristas:

Artigos versando sobre a temática do Volume I (O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público: Emerson Garcia: “Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público”; Jairo Cruz Moreira: “Planejamento Estratégico e Corregedoria Nacional”; Rodrigo Leite Ferreira Cabral: “Corregedorias e os Princípios Institucionais do Ministério Público”; Gregório Assagra de Almeida: “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”; Robson Renault Godinho: “As Corregedorias e a Atuação Repressiva do Ministério Público”; Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osan: “Ministério Público, Prevenção e Reparação – análise a partir da (essencial) separação entre ilícito e dano”; Hugo Nigro Mazzilli: “Corregedorias e ética institucional no Ministério Público”; Marcelo Zenkner: “Corregedorias e Efetividade do Ministério Público: a necessidade de revisitar a atuação demandista”; Marcelo Pedroso Goulart: “Corregedorias e Ministério Público Resolutivo”; Eduardo Augusto Salomão Cambi, Leonora Simone e Tiago Juliano: “Corregedoria-Geral como Instituição Garantidora da Atuação Eficiente do Ministério Público: interfaces da função preventiva e pedagógica”; Geisa de Assis Rodrigues: “Corregedorias e as atribuições constitucionais do Ministério Público: desafios e potenciais impactos”; Lenna Luciana Nunes Daher: “Corregedorias e os Deveres Constitucionais do Ministério Público”; Rodrigo Iennaco de Moraes: “Corregedorias e a atuação do Ministério Público na Área Penal”; Edson de Resende Castro: “As Corregedorias e a Efetividade da Atuação do Ministério Público Eleitoral na Defesa do Regime Democrático”; Ricardo José

Macedo de Britto Pereira: “Corregedorias e a atuação do Ministério Público na Área do Direito do Trabalho”; Antônio Pereira Duarte: “Corregedorias e a atuação do Ministério Público na Justiça Militar”; Danielle de Guimarães Germano Arlé e Luciano Luz Badini Martins: “As Corregedorias e a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição de Conflitos no Ministério Público”.

**Artigo sobre Experiências Internacionais:** Mário Frota: “União Europeia – A Correição no Ministério Público: a situação em Portugal”; Gregório Assagra de Almeida e Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino: “Ética na Persecução da Justiça: os modelos disciplinares de Brasil e Estados Unidos”.

**Diálogo Multidisciplinar:** Cláudio Henrique Portela do Rego e Jairo Cruz Moreira: “Diálogo Multidisciplinar”; haverá ainda a divulgação de até 2 (duas) boas práticas no âmbito da Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais.

**Comentários sobre Jurisprudência:** Rodrigo Leite Ferreira Cabral: “Comentário de Jurisprudência: independência entre as Instâncias Administrativa e Penal”.

**Boas Práticas:** Ministério Público do Estado de Minas Gerais Corregedoria-Geral: “Ato CGMP N<sup>o</sup> 2, de 1<sup>o</sup> de fevereiro de 2016”.

Gostaríamos de agradecer o apoio de todos, dos autores que dedicaram sua experiência e conhecimento a este volume, aos membros e servidores da Corregedoria Nacional do Ministério Público, que foram fundamentais para a realização dos trabalhos, destacando-se, especialmente, o apoio do Corregedor Nacional, doutor Cláudio Henrique Portela do Rego.

**GREGÓRIO ASSAGRA DE ALMEIDA  
RODRIGO LEITE FERREIRA CABRAL**



# CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*[Constitutional configuration of the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility]*

**Emerson Garcia<sup>1</sup>**

**Recebido em 16.06.2016**

**Aprovado em 07.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. A adstrição dos agentes públicos à juridicidade. 2. O controle exercido pelas Corregedorias do Ministério Público sob o prisma da juridicidade constitucional. 2.1. Organicidade das Corregedorias. 2.2. Deontologia das Corregedorias. 2.3. Diceologia das Corregedorias. 3. Epílogo. Referências.

**RESUMO:** A atuação das Corregedorias do Ministério Público está funcionalmente vocacionada ao zelo pela adstrição dos órgãos controlados ao referencial de juridicidade. No exercício de suas atividades regulares, são igualmente direcionadas pelo mesmo referencial: no plano orgânico, permite sejam identificadas a sua posição e natureza jurídica; no plano deontológico, direciona o delineamento da natureza da atividade que desenvolvem, do objeto de sua atuação e da amplitude do controle que realizam; e, no plano diceológico, define os instrumentos que viabilizam a sua atuação. O objeto do presente artigo é o de delinear cada um desses planos com base nos influxos que a ordem constitucional realiza na formação da juridicidade.

**ABSTRACT:** *The performance of Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility is functionally dedicated to the zeal for legality by the different organs. In the exercise of its regular activities, they are also targeted by the same reference: in the organic level, it permits the identifications of its position and legal nature; in the duty plan, directs the design of the nature of the activity to develop, the object of their work and the extent of the control; and the right plan defines the tools that enable their performance. The object of this study each of these plans with a constitutional vision.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle. Sanções. Processo disciplinar. Deveres. Direitos.

**KEYWORDS:** *Control. Sanctions. Disciplinary proceedings. Duties. Rights.*

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro da *American Society of International Law* e da *International Association of Prosecutors* (Haia – Holanda). Membro Honorário do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

## 1. A ADSTRIÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS À JURIDICIDADE

A linha evolutiva do Estado de Direito tem demonstrado a sedimentação de dois paradigmas que assumiram os contornos de verdadeiros dogmas existenciais, um relacionado ao processo de formação e o outro ao exercício do poder estatal.

Ao se reconhecer que o povo é o titular do poder, alcança-se a natural inferência lógica de que compete a ele exercê-lo ou transferi-lo aos terceiros que venha a escolher. É o que nos explicam os conceitos de democracia direta e democracia representativa. O exercício do poder, por sua vez, encontra-se alicerçado e delimitado na base normativa estabelecida diretamente pelo povo ou pelos seus representantes. Afinal, nada mais natural que o exercício do poder não ultrapasse os limites estabelecidos pelo seu titular. Esses limites estão aglutinados no referencial de juridicidade (*Rechtlichkeit*), termo cunhado por Garlieb Helwig Merkel<sup>2</sup> e mais abrangente que o clássico conceito de legalidade, uma vez que aglutina todos os balizamentos da atividade estatal, independentemente de sua forma e essência.

Apesar do seu caráter multifacetário, é na ordem constitucional que a juridicidade aufere o seu principal alicerce de sustentação. É a Constituição que molda o Estado de Direito, delineando as estruturas de poder nele existentes e o modo como interagem entre si e com os indivíduos sujeitos ao seu poder de mando. Especificamente em relação aos agentes públicos, a juridicidade atua como direcionador orgânico, deontológico e diceológico.

No plano orgânico, delineia a estrutura estatal em que é alocado o agente público, estrutura esta que apresenta a característica institucional (*institutionelle*), indicando a integração das distintas partes ao todo, e a funcional (*funktionelle*), delineando as competências a serem exercidas.<sup>3</sup>

Uma vez alocado em certa estrutura orgânica, deve o agente público, em primeiro lugar, desempenhar as competências inerentes à função, que se integram ao plexo de competências relativas ao órgão em que está inserido. Além disso, deve exercer as competências em harmonia com certas diretrizes comportamentais, de contornos essencialmente ético-morais, que também influirão no modo como se conduz em sua vida privada. Esse é o plano dos deveres. Em nossa exposição, atribuímos ao significante deontologia contornos mais amplos que a doutrina tradicional, que costuma circunscrevê-lo ao campo da ética, estabelecendo, com isso, um *modus vivendi*, que não se confunde com o *modus operandi* inerente ao exercício funcional.

Ao estabelecer o vínculo com o Estado e assumir o *munus* de desempenhar certas competências, o agente público tem integrada à sua esfera jurídica uma

2 MERKEL, Garlieb Helwig. Über Deutschland, wie ich es nach einer zehnjährigen Entfernung wieder fand, vol. 1. 1ª ed. Deutschland: Riga, 1818, p. 206.

3 MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17ª ed., München: Verlag C. H. Beck, 2009, p. 527-528.

série de posições jurídicas favoráveis, passíveis de serem opostas tanto ao Estado como aos terceiros que com ele se relacionem. Aqui, tem-se o plano dos direitos.

Qualquer que seja a atividade desenvolvida pela estrutura estatal de poder ou pelos agentes públicos nela integrados, é inevitável a constatação de que ela sempre será reconduzida à tríade fundamental da juridicidade, formada por organicidade, deontologia e diceologia. Assim ocorre, inclusive, no que diz respeito à atuação dos órgãos de controle interno e externo. Para constatarmos o acerto dessa conclusão, basta analisarmos a situação dos membros e das Corregedorias do Ministério Público:

- (a) os membros, alocados em estruturas orgânicas que marcam os limites de sua atuação, cumprem os deveres jurídicos inerentes ao cargo, que são instrumentalizados por direitos em sentido *lato*, epígrafe sob a qual estão incluídos poderes (*v.g.*: poder de requisição) e prerrogativas do cargo (*v.g.*: marcação de dia e hora para ser ouvido como testemunha), bem como direitos pessoais;
- (b) as Corregedorias, enquanto estruturas orgânicas de controle interno, têm o dever jurídico de fiscalizar a atividade dos membros, o que não alcança, obviamente, os juízos de valor realizados com amparo na independência funcional, valendo-se, para tanto, de direitos *lato sensu* (*v.g.*: poder de convocação).
- (c) a atividade desenvolvida pelas Corregedorias, a exemplo de toda e qualquer atividade administrativa, pode ensejar a atuação do Ministério Público na hipótese de a organicidade interna, o modo de cumprimento dos deveres ou o exercício dos direitos que lhes são subjacentes não se ajustarem ao referencial de juridicidade, o que reinicia o ciclo que principiou em (a).

As atribuições das Corregedorias do Ministério Público, a exemplo do que se verifica em relação aos órgãos de execução, são detalhadas pela legislação infraconstitucional, mais especificamente pela Lei Complementar nº 75/1993, que versa sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União; pela Lei nº 8.625/1993, que veicula a Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados; e pelas leis complementares de cada Estado-membro, que tratam da lei orgânica do respectivo Ministério Público. Essas atribuições, como não poderia deixar de ser, devem permanecer atreladas aos balizamentos estabelecidos pela Constituição da República, sendo esta a base de desenvolvimento das considerações que passaremos a realizar.

## 2. O CONTROLE EXERCIDO PELAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO SOB O PRISMA DA JURIDICIDADE CONSTITUCIONAL

Com os olhos voltados ao processo de formação e exercício do poder estatal, é factível a necessidade de serem estabelecidos mecanismos de controle das atividades desenvolvidas, de modo a assegurar a sua adstrição à juridicidade. Como já tivemos oportunidade de afirmar,<sup>4</sup> o significante *controle* carece de purismo vernacular, caracterizando-se como um neologismo que não encontra correspondência exata na Língua Portuguesa. Controle deriva do francês *contrôle*, contração de *contrerole*, indicando um registro feito em duplicidade.<sup>5</sup> Além desse significado base, é largamente empregado pelos publicistas no sentido de verificação, revisão, fiscalização e sindicância. É nesse sentido que o utilizamos, pois não seria coerente repudiarmos um significado há muito sedimentado na doutrina especializada.

Sob a epígrafe do *controle* devem ser enquadrados todos os mecanismos utilizados na fiscalização e na correção da atividade desempenhada pelas estruturas de poder existentes no Estado de Direito. O *controle*, que deve manter-se adstrito aos limites da lei e da Constituição, pode sofrer inúmeras classificações. Sob o prisma do controlador, é possível analisarmos o controle conforme a sua (1) posição e (2) natureza. No que diz respeito à atividade desenvolvida, a análise pode ser direcionada (3) à sua natureza, (4) ao seu objeto e (5) à amplitude do controle.<sup>6</sup> Para exercer sua competência, o órgão responsável pelo controle ainda deve utilizar (6) os instrumentos disponibilizados pela ordem jurídica.

Os distintos aspectos afetos ao controle devem ser compreendidos conforme os balizamentos oferecidos pela juridicidade, que é largamente desenvolvida no plano infraconstitucional a partir do alicerce oferecido pela Constituição. Nossa análise, por opção metódica, permanecerá adstrita ao plano constitucional. O objetivo é não só identificar a base que confere sustentação à legislação infraconstitucional mas, principalmente, a sua eficácia objetiva enquanto diretriz de interpretação dos textos normativos editados pelos poderes constituídos. O texto normativo, como se sabe, não apresenta uma relação de sobreposição com a norma jurídica, daí a importância da atividade intelectual desenvolvida pelo intérprete, que concretiza o seu conteúdo com base em influxos recebidos do contexto, quer normativo, quer ambiental.<sup>7</sup>

Ao interpretamos a legislação infraconstitucional conforme os parâmetros constitucionais, não só podemos excluir, *a priori*, os conteúdos normativos

4 O exposto no presente item reproduz, parcialmente, o que dissemos no artigo intitulado “Aspectos afetos ao controle interno das atividades do Procurador-Geral de Justiça”, a ser publicado na Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, v. 61, jul.-set./2016.

5 DUBOIS, J., MITTERAND, H. e DAUZART, A. *Dictionnaire d'étymologie*. Paris: Larousse, 2004, p. 182.

6 GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do controle. in *Boletim de Direito Administrativo* n. 7, ano XXX, julho de 2014, p. 737.

7 Cf. GARCIA, Emerson. Interpretação Constitucional. A resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional. São Paulo: Atlas, 2015, p. 56 e ss.



que dele destoem como devemos reconhecer a invalidade do único significado passível de ser atribuído ao texto normativo quando dissonante da Constituição. O objetivo, em qualquer caso, deve ser sempre o de preservar as opções políticas do legislador democraticamente legitimado, não instituímos uma espécie de *governo dos juízes*, isso para utilizarmos a sugestiva expressão tão difundida por Edouard Lambert<sup>8</sup>.

## 2.1. Organicidade das Corregedorias

### *Posição jurídica*

O órgão controlador pode ser inserido na mesma estrutura do órgão controlado ou lhe ser estranho. No primeiro caso, fala-se em controle interno, no segundo, em controle externo. Interno é o controle que encontra o seu alicerce de sustentação na autonomia existencial de uma dada estrutura estatal e no princípio hierárquico. Enquanto a autonomia indica a capacidade de a estrutura se direcionar de acordo com suas próprias decisões, a hierarquia direciona o processo de formação dessas decisões. A atuação dos órgãos internos observa a divisão de competências no âmbito da respectiva estrutura estatal, podendo manter entre si uma *relação de equiordenação, supra ou infra-ordenação*,<sup>9</sup> o que significa dizer que podem estar horizontalizados (*v.g.*: a auditoria interna normalmente não tem qualquer ascendência hierárquica sobre os órgãos controlados) ou verticalizados (*v.g.*: o chefe de um órgão deve exercer controle constante sobre os seus subordinados), nesse último caso, com a existência de uma hierarquia entre eles. É factível que o controle interno pode ser exercido por ambos.

Quando o controle é realizado por órgãos verticalizados, o órgão supraordenado pode rever ou anular os atos praticados pelo órgão infraordenado. Em se tratando de órgãos horizontalizados, a função primordial do órgão *equiordenado* normalmente será a de detectar a injuridicidade e, ato contínuo, provocar o órgão supraordenado, que valorará os argumentos apresentados e decidirá pela anulação ou revogação do ato. Órgãos dessa natureza estão previstos no art. 74 da Constituição de 1988. Sua atuação, ademais, pode ser provocada por qualquer pessoa, uma vez que a ordem constitucional, em seu art. 5º, XXXIV, *a*, assegurou a todos “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Diversamente do controle interno, ontologicamente amplo, o controle externo, que encontra sua gênese na divisão das funções estatais, é necessariamente restrito, somente se desenvolvendo nos limites estabelecidos pela ordem jurídica. A justificativa decorre da constatação de que o controle externo comprime a

8 LAMBERT, Edouard. *Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*. Paris: Marcel Giard & Cie, 1921.

9 OTERO, Paulo. *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 33.



autonomia da estrutura controlada, somente podendo ser desenvolvido nos estritos limites da ordem jurídica.

A partir dessas noções estruturais, mais que basilares, é importante frisar, observa-se que a Constituição da República somente faz referência expressa ao Corregedor Nacional do Ministério Público. Trata-se de órgão que o art. 130-A, § 3º, encartou na estrutura do Conselho Nacional do Ministério Público, o que permite afirmar que comunga de sua característica de órgão de controle externo, estranho, portanto, à organização de cada ramo do Ministério Público brasileiro. O Corregedor Nacional, consoante o referido preceito, deve ser escolhido entre os membros do Ministério Público que integram o colegiado.

No que diz respeito às Corregedorias de cada ramo do Ministério Público, suas características institucionais e funcionais serão detalhadas pela legislação infraconstitucional, não tendo sido objeto de qualquer referência no texto constitucional. Embora possam ser vistas como típicos órgãos de controle interno, é factível que o princípio hierárquico não se projetará, nessa seara, em toda sua intensidade. Assim ocorre por duas razões básicas.

Primeira: a Constituição da República, nos §§ 1º a 5º do art. 128, não deixa margem a dúvidas de que o Procurador-Geral, da República ou de Justiça, é o chefe do Ministério Público. Portanto, não é ontologicamente concebível a sua submissão a qualquer outra autoridade inserta na respectiva estrutura orgânica. Esse aspecto torna-se ainda mais nítido ao observarmos que o Procurador-Geral, consoante os §§ 2º e 4º do art. 128, somente pode ser destituído após deliberação do Poder Legislativo.

Segunda: a amplitude do controle realizado pelas Corregedorias é sensivelmente mitigada quando cotejada com aquele que recai sobre atividades tipicamente administrativas, no qual a possibilidade de revisão dos atos praticados pelas instâncias inferiores é ampla e irrestrita, podendo acarretar a nulidade do ato praticado ou a sua revogação por motivos de conveniência e oportunidade. Assim ocorre em razão do princípio da independência funcional, previsto no art. 127, § 1º, da Constituição da República, que protege de influências exógenas o juízo valorativo realizado pelos membros do Ministério Público durante o exercício de suas funções.

### *Natureza jurídica*

Ao avançarmos da posição ocupada pelo órgão controlador para a sua natureza jurídica, vamos aportar na divisão tripartite do poder tão bem sistematizada por Montesquieu, que apregoa a existência das funções administrativa, legislativa e judiciária. Portanto, a natureza do órgão de controle há de ser enquadrada numa dessas vertentes. Os Tribunais de Contas e os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, por exemplo, exercem atividade tipicamente administrativa, tendo igual natureza jurídica. À classificação bipartida dos órgãos

de controle soma-se, como dissemos, a classificação tripartida das estruturas de poder.

A exemplo do Conselho Nacional do Ministério Público, também a Corregedoria Nacional é órgão tipicamente administrativo. Do mesmo modo, as Corregedorias de cada unidade do Ministério Público também consubstanciam estruturas administrativas. Ambas fiscalizam a conduta dos membros do Ministério Público nos planos administrativo, pessoal e funcional, ainda que, sob este último enfoque, não possam imiscuir-se nos juízos valorativos formulados.

## **2.2. Deontologia das Corregedorias**

### *Natureza jurídica da atividade desenvolvida*

Quanto à natureza jurídica da atividade desenvolvida, uma vez mais nos socorreremos da sistematização oferecida por Montesquieu. Quando pensamos em Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, é evidente que esse designativo está associado à atividade-fim desenvolvida por certas estruturas de poder. Portanto, com escusas pela tautologia, é possível dizermos que o Legislativo legisla, o Executivo administra e o Judiciário julga. Por outro lado, também é evidente que cada uma dessas estruturas contará com uma organização interna que viabiliza o seu funcionamento e que pratica atos essencialmente administrativos, podendo revê-los ou revogá-los. Considerando que o controle interno, ao menos no plano conceitual, decorre das noções de autonomia existencial e hierarquia administrativa, é possível concluir que ele sempre terá natureza administrativa.

Em relação ao controle externo, muitas controvérsias surgirão. O Executivo, ainda que seus atos assumam um viés político (*v.g.*: com o veto a projeto de lei aprovado pelo Legislativo), sempre praticará atos de natureza administrativa no âmbito das atividades de controle. O Judiciário, do mesmo modo, ao apreciar os atos praticados pelas demais estruturas de poder, sempre emitirá, no exercício desse controle externo, provimentos de natureza jurisdicional. O Poder Legislativo, por sua vez, ao exercer o controle externo, também pratica atos de natureza administrativa e jurisdicional. É o que ocorre com a competência para fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (CR/1988, art. 49, X), e para julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CR/1988, arts. 51, I e 52, I).

Em relação ao controle externo realizado por órgãos constitucionalmente autônomos, como os Tribunais de Contas e os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, os atos praticados sempre terão natureza administrativa, isso em razão do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional. É intuitivo, portanto, que os atos da Corregedoria Nacional e das Corregedorias de cada unidade do Ministério Público, no exercício das atividades de natureza correicional e disciplinar, são suscetíveis de revisão pelo Poder Judiciário. Sob esta última

ótica, cumpre observar que ações contra atos do Conselho Nacional do Ministério Público, epígrafe que absorve a composição plena e os órgãos fracionários, de acordo com a divisão de competências estabelecida no regimento interno, devem ser processadas e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, conforme preceitua o art. 102, I, *r*, da Constituição da República.<sup>10</sup>

### *Objeto do controle*

Quanto ao objeto do controle, é possível afirmar que ele sempre será um ato praticado pelo órgão controlado.

Em se tratando de controle interno, o objeto será um ato administrativo, unilateral ou não. Esse ato, de acordo com a doutrina administrativa, será inicialmente cotejado com a juridicidade, o que pode resultar na sua anulação e, em tendo sido praticado com base no poder discricionário, será reavaliada a sua conveniência e oportunidade, podendo, inclusive, ser revogado. Essa competência, na medida em que lastreada no princípio hierárquico, há de ser exercida, regra geral, por um órgão supraordenado.

No que diz respeito ao controle externo, a divisão das funções estatais e a autonomia funcional assegurada a certas estruturas de poder, como o Ministério Público, indicam que ele não poderá recair sobre os atos tipicamente funcionais, que refletem a atividade-fim da estrutura estatal controlada. Essa regra, à evidência, estará sujeita às exceções contempladas pela Constituição, que não são poucas. À guisa de ilustração, observa-se que as leis aprovadas pelo Poder Legislativo estão sujeitas ao controle de constitucionalidade realizado pelo Judiciário (arts. 97, 102, I, *a*, e 125, § 2º), e os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar podem ser sustados pelo Legislativo (art. 49, V).

<sup>10</sup> Apesar do potencial expansivo do enunciado linguístico do art. 102, I, *r*, da CR/1988, tem prevalecido, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que somente estariam incluídas em sua competência originária as ações mandamentais de índole estritamente constitucional, como o mandado de segurança, o *habeas data*, o *habeas corpus* e o mandado de injunção (STF, Pleno, AO nº 1.680/DF, rel. Min. Teori Zavascki, j. em 20/03/2014, DJ de 31/03/2014). Nesse caso, cada um dos Conselhos, órgãos não personificados e que possuem tão somente personalidade judiciária, figuraria como autoridade coatora, de modo que seria mera parte formal. Nos demais casos, os atos que praticarem devem ser imputados à União, ente de direito público em cuja estrutura estão inseridos. Portanto, em se tratando de qualquer outra ação civil, o processo e o julgamento ficarão a cargo da Justiça Federal de primeira instância (*v.g.*: ação declaratória de nulidade de ato administrativo ajuizada em razão de sanção aplicada pelo Conselho Nacional do Ministério Público – STF, 1ª Turma, AO nº 1.692 AgR/PR, rel. Min. Luiz Fux, j. em 02/06/2015, DJ de 17/06/2015). Outro entendimento que vem sendo prestigiado pelo Supremo Tribunal Federal é o de que a *deliberação negativa*, assim considerada aquela que não determine qualquer providência em detrimento do direito do interessado, também não atrai a competência do Tribunal (*v.g.*: caso o órgão competente expeça ato administrativo e o Conselho negue-se a anulá-lo, mantendo-o, não haverá que se falar em competência originária do Supremo Tribunal Federal para o processo e o julgamento da respectiva impugnação – STF, Pleno, AgR no MS nº 28.202 /DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 24/03/2011, DJ de 11/04/2011; Pleno, AgR no ACO nº 1.749/DF, rel. Min. Teori Zavascki, j. em 18/12/2013, DJ de 19/02/2014; Pleno, MS nº 32.837 AgR/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 22/05/2014, DJ de 18/06/2014; 1ª Turma, AgR em MS nº 31.1143/SP, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 05/08/2014, DJ de 09/10/2014; 1ª Turma, AgR em MS nº 29.269/CE, rel. Min. Rosa Weber, j. em 02/09/2014, DJ de 17/09/2014; 1ª Turma, MS nº 33.163/DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 05/05/2015, DJ de 07/08/2015; e 2ª Turma, AgR no MS nº 32316/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 04/02/2014, DJ de 27/02/2014).

Para analisarmos o objeto do controle realizado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, o primeiro passo é a verificação da amplitude das atribuições desempenhadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Como já tivemos oportunidade de afirmar,<sup>11</sup> enquanto ao Ministério Público, na dicção do art. 127 da Constituição da República, é assegurada autonomia administrativa, financeira e funcional, ao Conselho Nacional do Ministério Público compete controlar os atos praticados com fundamento nas duas primeiras<sup>12</sup> e zelar pela efetividade da última<sup>13</sup>. A atribuição de controlar a atuação do Ministério Público está prevista no § 2º do art. 130-A da Constituição, desenvolvendo-se na forma disciplinada em seus incisos. Essa atuação pode dar-se de maneira preventiva ou repressiva.

De acordo com o inciso II do § 2º do art. 130-A da Constituição, cabe ao Conselho

zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas.

Também aqui é divisada uma nítida dicotomia na natureza das atividades a serem desenvolvidas pelo Conselho: enquanto a primeira parte do preceito dispõe sobre a obrigação de “zelar” pela observância do art. 37 da Constituição da República, que veicula inúmeras regras e princípios afeitos à administração pública (*v. g.*: dever de observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), exigindo a utilização dos mecanismos de controle previstos no inciso anterior (atos regulamentares e recomendações), a segunda parte restringe o poder revisional do Conselho à apreciação da legalidade dos atos administrativos<sup>14</sup>. Em razão da ausência de uniformidade terminológica, tudo aconselha que o referencial de legalidade se aproxime do de juridicidade, de modo que o Conselho tenha ampla margem de sindicância a respeito da observância de regras e princípios regentes da atividade estatal. O que não compete ao Conselho é substituir-se às Instituições controladas na formulação de juízos de valor inerentes à sua autonomia.

Controle de legalidade, por certo, não guarda similitude com controle de constitucionalidade das leis. O Conselho deve zelar pela adstrição dos atos

11 Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 224.

12 CR/1988, art. 130-A, § 2º.

13 CR/1988, art. 130-A, § 2º, I.

14 Em relação à amplitude do controle exercido, o CNMP editou o Enunciado nº 6/2008: “[o]s atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição”.

administrativos à lei, mas não pode chegar ao extremo de negar vigência à lei sob o argumento de sua inconstitucionalidade.<sup>15</sup>

A exemplo da autonomia administrativa, também a autonomia financeira será objeto de idêntico controle na dimensão da legalidade. Na medida em que situa-se no âmbito da Instituição a prerrogativa de ordenar as despesas, o que inclui a assunção e o respectivo pagamento, também os atos decorrentes dessa atividade serão passíveis de análise pelo Conselho.

A instauração ou a avocação de procedimento disciplinar em curso, contra membros ou servidores, na dicção do art. 130-A, § 2º, III, da Constituição da República, também é atribuição do Conselho Nacional do Ministério Público. Tal ocorrerá com o recebimento e o conhecimento de reclamação ofertada por qualquer do povo. Ressalta o inciso seguinte que, em se tratando de procedimento disciplinar instaurado contra membros do Ministério julgado há menos de um ano, o Conselho poderá revê-los de ofício ou mediante provocação, não havendo qualquer óbice à *reformatio in pejus*<sup>16</sup>. Apesar de ter competência para receber reclamações, avocar processos disciplinares e aplicar sanções contra membros ou servidores, isso em consonância com o inciso III do § 2º do art. 130-A, o CNMP dispensou interpretação literal ao inciso IV do mesmo preceito, entendendo ser competente, apenas, para rever processos disciplinares envolvendo os primeiros, não os últimos<sup>17</sup>. Para tanto, visualizou um silêncio eloquente no texto constitucional e dissociou o controle disciplinar do administrativo, que é exercido com base no § 2º do art. 130-A. Essa interpretação terminou por ser prestigiada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>18</sup>.

Embora o inciso III disponha que a atuação do Conselho se dará sem prejuízo da “competência disciplinar e correicional da instituição”, parece-nos que a preservação da harmonia entre as Instituições exige a adoção de uma postura de *self restraint* (autocontenção), com a conseqüente injeção de influxos de razoabilidade na interpretação constitucional. Com efeito, não soa razoável a tramitação paralela de procedimentos disciplinares no Conselho e na Instituição controlada, o mesmo ocorrendo em relação à sua imediata avocação sem que sequer tenha sido possibilitada a sua apreciação pelos mecanismos de controle interno. Além de irrazoável, é difícil acreditar que o Conselho seja dotado de uma estrutura tão ampla e complexa a ponto de absorver toda a demanda dessa natureza; logo, encampando-se diretiva diversa, das duas uma: ou o Conselho

15 Nesse sentido: STF, 1ª T., MS nº 27.744/DF, rel. Min. Luiz Fux, j. em 14/04/2015, DJ de 08/06/2015; Pleno, MS nº 28.872 AgR/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 24/02/2011, DJe de 18/03/2011; Pleno, AC nº 2.390 MC, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 19/08/2010, DJe de 02/05/2011; e Pleno, ADI nº 3.367/DF, rel. Min. César Peluso, j. em 13/04/2005, DJ de 17/03/2006.

16 A respeito dessa temática, o CNMP editou o Enunciado nº 7/2011: “[a] Revisão de Processo Disciplinar não se presta à mera rediscussão do feito processado na origem, sendo necessária a demonstração da ocorrência de uma das seguintes hipóteses: decisão contrária ao texto expresso da lei ou à evidência dos autos; decisão que se funda em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos; quando, após a decisão, surgirem novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da absolvição ou da condenação imposta (art. 91 do Regimento Interno)”.

17 Cf. PCA nº 1.614/2010-99, rel. Conselheira Cláudia Chagas, j. em 22/02/2011.

18 V.g.: 1ª T., MS n. 28.827/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 28/08/2012, DJ de 09/10/2012.

terá suas engrenagens emperradas ou sua atuação será direcionada por uma casuística não muito transparente e, ao fim, certamente censurável.

Uma forma de viabilizar a atuação do Conselho, compatibilizando-a com a autonomia das Instituições controladas, seria reservá-la às hipóteses em que os mecanismos internos de controle não tenham dispensado uma solução adequada à questão em prazo razoável<sup>19</sup>. Formulada a reclamação diretamente ao Conselho, caberia ao órgão repassá-la à Instituição controlada, permitindo a deflagração dos mecanismos de controle interno. Decidido o procedimento, seria ampla a liberdade em revê-lo.

A atuação do Corregedor Nacional do Ministério Público, por evidentes razões de coerência sistêmica, há de permanecer circunscrita ao universo de atuação do Conselho Nacional do Ministério Público. Nesse particular, observa-se que suas atribuições estão descritas nos incisos I e II do § 3º do art. 130-A da Constituição da República.

A primeira dessas atribuições consiste no recebimento de “*reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares.*” Diversamente do Conselho, competente para “*receber e conhecer das reclamações*”, podendo aplicar as respectivas sanções, o Corregedor Nacional deve limitar-se à sua recepção e correlata instrução caso seja essa a previsão regimental. O que não lhe é dado fazer é aplicar sanções, posto que essa competência foi outorgada ao Conselho, mas nada impede venha a arquivar aqueles expedientes que não apresentem qualquer viabilidade fático-jurídica.

A segunda delas está associada ao exercício de “*funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral*”. Como se constata, a Constituição da República outorgou ao Conselho uma função típica das Corregedorias-Gerais, qual seja, a de realizar inspeções e correições, que tanto podem assumir caráter preventivo, de modo a aferir o correto funcionamento do serviço e a evitar a prática de ilícitos, como se integrarem a uma atuação eminentemente repressiva, buscando elementos probatórios para corroborar a alegada prática de um ilícito. Embora não haja grande uniformidade terminológica nessa seara, costuma-se denominar de inspeção a fiscalização preventiva e pedagógica, enquanto a correição caracterizaria a atividade de verificação e apuração com base em notícias de irregularidade.

Diversamente ao que se verifica em relação ao Corregedor Nacional, os Corregedores-Gerais, como regra geral, somente atuam na fiscalização das atividades dos membros do Ministério Público, não dos serviços auxiliares. Essa é a opção que tem sido encampada pela legislação infraconstitucional, mais especificamente pela Lei nº 8.625/1993 e pela Lei Complementar nº 75/1993. Com isso, a fiscalização dos serviços auxiliares é concentrada no Procurador-Geral,

19 Nesse particular, merece menção o inciso LXXVIII do art. 5º da CR/1988, inserido pela EC nº 45/2004: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.



Chefe da Instituição e autoridade mais graduada na hierarquia administrativa, ou nos agentes que hajam por delegação sua. Esse aspecto torna-se particularmente relevante ao lembrarmos que as Corregedorias-Gerais do Ministério Público, a exemplo de todo e qualquer órgão administrativo, devem ter suas atribuições definidas em lei. Órgão e atribuição formam uma simbiose existencial, sendo impossível conceber a existência do primeiro desacompanhado da segunda ou, mesmo, que um órgão exerça atribuições afetas a outro.

### *Amplitude do controle*

Quanto à amplitude, tem-se uma distinção substancial em relação ao potencial expansivo do controle interno e do controle externo, os quais apresentam sensíveis distinções quando cotejados entre si. Enquanto o primeiro é ontologicamente amplo, sendo intuitiva a conclusão de que a própria estrutura estatal deve delinear a sua vontade final, o segundo é necessariamente restrito. Afinal, caminha em norte contrário à divisão das funções estatais e à autonomia que a ordem constitucional assegurou a certas estruturas de poder. Em verdade, controle externo amplo e irrestrito é a antinomia suprema a qualquer referencial de independência e autonomia existencial.

O controle externo, como limitador da independência e da autonomia, somente pode se desenvolver com observância dos limites estabelecidos pela ordem jurídica. E, aqui, o padrão sistêmico encampado pela ordem constitucional brasileira se baseia na dicotomia existente entre juridicidade e liberdade valorativa: a primeira é da essência do Estado de Direito, cujo primado não pode ser tergiversado; a segunda, por sua vez, reflete, em toda a sua intensidade, a autonomia das estruturas controladas, não podendo sofrer qualquer limitação pelo controlador.

O Corregedor Nacional, a exemplo do que se verifica com o Conselho Nacional do Ministério Público, somente pode aferir a conduta dos membros e dos serviços auxiliares, nos planos administrativo e financeiro, sob o prisma da juridicidade, não substituí-los em juízos valorativos que lhes são próprios. Os Corregedores-Gerais, por sua vez, apesar de atuarem no controle interno, devem ter sua atuação limitada à fiscalização da adequação da conduta dos membros da Instituição ao referencial de juridicidade, não podendo imiscuir-se na atuação funcional propriamente dita, amparada que está pelo princípio da independência funcional.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> O Superior Tribunal de Justiça, com base no princípio da independência funcional, reconheceu ser “incabível, pois, a punição de Promotor de Justiça que requer, fundamentadamente, o arquivamento de inquérito policial por entender se tratar de fato atípico” (6ª T., RMS nº 12.479/SP, rel. Min. Maria Thereza Arruda, j. em 21/08/2007, DJU de 19/11/2007). No caso concreto, membro do Ministério Público promovera sucessivos arquivamentos de inquéritos policiais cujo objeto era o porte ilícito de substância entorpecente. O órgão correcional, entendendo que a conduta, de acordo com a lei brasileira, era manifestamente típica, instaurou processo administrativo disciplinar e puniu o promotor de Justiça. Impetrado mandado de segurança perante o Tribunal de Justiça, a ordem foi denegada sob o argumento de que “a independência funcional não é absoluta”, ao que se soma a “impossibilidade de o Promotor de Justiça fazer prevalecer sua posição doutrinária sobre o texto da lei”.

### 2.3. Diceologia das Corregedorias

#### *Instrumentos*

Com os olhos voltados aos instrumentos passíveis de serem utilizados, principiaremos nossa análise com aqueles à disposição do Conselho Nacional do Ministério Público.

A atuação preventiva, voltada aos atos de cunho administrativo e funcional, pode ser instrumentalizada com a expedição de atos regulamentares ou mesmo de recomendações, isso nas hipóteses em que, apesar de ainda não praticado o ato, é divisada a probabilidade de que o seja. Se não há maior dúvida em relação ao alcance das recomendações, que consubstanciam atos destituídos de caráter cogente e cuja observância é meramente facultativa, o mesmo não pode ser dito quanto aos atos regulamentares. Em que medida e extensão poderão ser editados e qual será a forma de compatibilizá-los com a autonomia da Instituição? É imperativo o estabelecimento de limites ao seu alcance, isso sob pena de solapar a referida autonomia, que deveria ser objeto de mero controle e zelo, não de indébita supressão. Não fosse assim, o princípio da autonomia administrativa, também de estatura constitucional, terminaria por ser eliminado em prol da regra que define as atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público, o que se apresentaria como manifestamente contrário à unidade hierárquico-normativa da Constituição.

A própria coexistência, no art. 130-A, § 2º, I, da Constituição, de um mecanismo cogente (regulamento) com outro dispositivo (recomendação), faz que nos inclinemos a afirmar que a mencionada antinomia não passou despercebida ao poder reformador. Na medida em que a reforma não eliminou a autonomia administrativa do Ministério Público, prevendo, tão somente, a possibilidade de o Conselho zelar pela sua existência, tal disposição jamais poderia ser interpretada no sentido de legitimar a edição de atos regulamentares que viessem a reduzir o seu alcance. Os regulamentos devem ser editados com o fim de padronizar a atuação do Conselho junto aos Ministérios Públicos, estabelecendo a forma de interação e de intercâmbio de informações com o fim de fortalecer a autonomia institucional: ninguém zela pela longevidade de um esportista cortando-lhe as pernas, mas, sim, orientando-o e estimulando-o a desenvolver e a aumentar as suas potencialidades. Fosse outro o entendimento, ter-se-ia de admitir, por identidade de razões, a possibilidade de edição de regulamentos definindo a própria forma de atuação do Ministério Público<sup>21</sup>, conclusão que terminaria por ser estendida ao Judiciário, o que decididamente afronta a lógica e a razão<sup>22</sup>. Na

21 O STF decidiu pela impossibilidade de o CNMP anular ato do Conselho Superior do Ministério Público em termo de ajustamento de conduta, pois afeto à atividade-fim (2ª T., MS n. 28.028/ES, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 30/10/2012, *DJe* de 07/06/2013).

22 Consoante o art. 103-B, § 4º, I, da CR/88, entre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, está a de “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”. Como não há qualquer limitação quanto à autonomia a ser preservada, não se tardaria em concluir pela possibilidade de serem estabelecidas diretrizes ao exercício da própria função judicante. Além da súmula vinculante, passaríamos a ter o “regulamento vinculante”.



recomendação, ao revés, poderá o Conselho emitir pronunciamento sobre atos estritamente vinculados à autonomia administrativa, o que, em decorrência do seu caráter facultativo, não importará em qualquer mácula àquela.

Ainda no plano preventivo, o Conselho, *sponte propria*, também passou a exercer a função de órgão consultante. Apesar da ausência de previsão constitucional, é factível que essa providência está incluída nas funções institucionais do colegiado. A sua distinção em relação às recomendações é mais que singela, visto que, enquanto estas últimas costumam ser formuladas de ofício, a consulta está necessariamente associada à provocação do interessado. Também se aproximam dos atos regulamentares na medida em que estão desvinculadas de um caso concreto, ainda que a decisão de formulá-las tenha encontrado inspiração em uma situação efetivamente verificada, ou potencialmente verificável, na realidade<sup>23</sup>.

No plano repressivo, observa-se que, ao apreciar os procedimentos disciplinares instaurados “contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares”, caso entenda conveniente fazê-lo anteriormente à sua ultimação no plano interno, poderá o Conselho “determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.”<sup>24</sup> Note-se que, especificamente em relação às sanções, a parte inicial da norma atua como elemento limitativo da última. As únicas sanções da alçada do Conselho que podem dissociar o agente do respectivo órgão são as três primeiras: a remoção, embora mantenha o agente na carreira, resulta na sua alocação em órgão diverso; a disponibilidade faz que o agente assuma o *status* de inativo, mas mantenha o vínculo com a carreira, do que resulta a possibilidade de aproveitamento futuro; e a aposentadoria, com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, transfere o agente para a inatividade e o afasta da carreira, impedindo o reaproveitamento. Assim, as demais sanções administrativas ali referidas, de abrangência e intensidade variáveis (*v.g.*: advertência, suspensão etc.), não alcançam a de perda do cargo, quer em relação aos servidores, quer em relação aos membros do Ministério Público não vitalícios, pois, como se sabe, os vitalícios somente perdem o cargo mediante decisão judicial transitada em julgado. Apesar de o vitaliciamento decorrer de uma decisão tipicamente administrativa, ressalvada a existência de evidente vício de validade (*v.g.*: decisão proferida por órgão incompetente), impedindo que ela produza efeitos *ab initio*, não pode o Conselho desconstituí-la. Fosse de outro modo, não teríamos verdadeira vitaliciedade, mas, sim, pura e simples estabilidade. A preocupação do Constituinte derivado em enumerar

23 Deve ser observado o Enunciado nº 5/2008 do CNMP, *verbis*: “[a]s consultas dirigidas ao Conselho Nacional do Ministério Público devem: a) ter pertinência temática com as finalidades do Conselho; b) ser formuladas em tese, não sendo admitidas consultas emergentes de questões administrativas concretas, decorrentes de interesse individual ou de matérias *sub judice*; c) ser de interesse institucional, não sendo permitidas, também, as consultas de caráter puramente acadêmico; e d) observar os requisitos do art. 19, inciso XXI e parágrafos do Regimento Interno”.

24 CR/1988, art. 130-A, § 2º, III.

as sanções que afastam o agente do respectivo órgão indica, claramente, que as demais sanções administrativas ali referidas devem produzir efeitos outros que não esse.

Outro aspecto que deve ser objeto de reflexão é a definição do exato alcance do inciso III do § 2º do art. 130-A: trata-se de norma que tão somente define a atribuição e os limites do poder disciplinar do Conselho Nacional ou dispõe, de forma ampla e genérica, sobre as próprias sanções disciplinares passíveis de serem aplicadas? Embora a literalidade da norma possa induzir a conclusão diversa, cremos que a primeira proposição é a correta. A definição da autoridade responsável pela aplicação de determinada sanção não significa seja possível aplicá-la sem a prévia individualização das infrações administrativas e, consoante o escalonamento dos distintos graus de lesividade, das sanções a que cada qual corresponde. Trata-se de um imperativo de segurança jurídica.<sup>25</sup>

O Conselho Nacional do Ministério Público, apesar de estar autorizado a aplicar as sanções previstas no inciso III do § 2º do art. 130-A, somente poderá fazê-lo com estrita observância das normas disciplinares reguladoras de cada Ministério Público, sendo cogente a observância da tipologia legal e das respectivas sanções cominadas. À sanção administrativa deve estar associada uma infração de igual natureza, sendo a lei o veículo adequado à sua definição, isso sob pena de legitimar-se a usurpação da própria atividade legislativa, que passaria a ser indevidamente exercida pelo Conselho. Entendimento diverso, além de violar os princípios da segurança jurídica e da divisão das funções estatais, também afrontaria o princípio do devido processo legal, consagrado no art. 5º, LV, da Constituição da República.

Com escusas pela obviedade, parece oportuno lembrar que também as sanções administrativas aplicadas pelo Conselho devem guardar uma relação de proporcionalidade com as infrações administrativas praticadas, aspecto que, segundo entendimento já sedimentado junto aos tribunais pátrios, foge à discricionariedade do órgão.<sup>26</sup>

O Corregedor Nacional, como já afirmamos, não tem atribuição para utilizar os instrumentos anteriormente referidos, outorgados que foram ao Conselho. Apesar disso, o art. 130-A, § 3º, III, autorizou-o a “*requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.*”

Os Corregedores-Gerais terão à sua disposição os instrumentos previstos na legislação infraconstitucional. Além do poder de convocação, merece referência a previsão, relativamente comum no plano infraconstitucional, da possibilidade de os próprios Corregedores instaurarem, instruírem e decidirem o processo

25 Nesse sentido: NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2002, p. 310-312.

26 “Embora o Judiciário não possa substituir-se à Administração na punição do servidor, pode determinar a esta, em homenagem ao princípio da proporcionalidade, a aplicação de pena menos severa, compatível com a falta cometida e a previsão legal” (STF, 1ª T., RMS nº 24.901/DF, rel. Min. Carlos Britto, DJU de 11/02/2005).

administrativo disciplinar. É o que autoriza, por exemplo, o art. 17, V, da Lei nº 8.625/1993. Essa sistemática, que não foi reproduzida na Lei Complementar nº 75/1993, parece não se ajustar aos mais comezinhos lineamentos do devido processo legal. Afinal, como é possível termos, em pleno Estado Democrático de Direito, uma simbiose existencial entre as funções de acusador e julgador?

### 3. EPÍLOGO

No Estado Democrático de Direito, o poder deve ser exercido em conformidade com o referencial de juridicidade. Qualquer excesso configura lamentável abuso; qualquer omissão, reprovável leniência e indigna indiferença. Não é por outra razão que os instrumentos de controle apresentam singular relevância, atuando não só na repressão aos abusos como, principalmente, na prevenção de sua ocorrência.

As Corregedorias do Ministério Público, como órgãos de controle, zelam pela preeminência da juridicidade e contribuem, ativamente, para a sedimentação da base de valores que a sociedade espera esteja presente no Ministério Público brasileiro. Evitam que o efeito inebriante do poder se apodere dos membros da Instituição e desvirtue a sua atuação funcional.

Em sua atividade, as Corregedorias, enquanto órgãos de controle, hão de ter atuação exemplar. E essa atuação, como é intuitivo, passa por uma ampla e irrestrita adstrição à juridicidade, que direciona sua organização, sua deontologia e sua diceologia.

### REFERÊNCIAS

DUBOIS, J.; MITTERAND, H.; e DAUZART, A. *Dictionnaire d'étymologie*. Paris: Larousse, 2004.

GARCIA, Emerson. Aspectos afetos ao controle interno das atividades do Procurador-Geral de Justiça. *in Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 61, jul.-set./2016, no prelo.

\_\_\_\_\_. *Interpretação Constitucional: a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional*. São Paulo: Atlas, 2015.

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

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do controle. *in Boletim de Direito Administrativo n. 7*, ano XXX, julho de 2014.

LAMBERT, Edouard. *Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis*. Paris: Marcel Giard & Cie, 1921.

MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17<sup>a</sup> ed., München: Verlag C. H. Beck, 2009.

MERKEL, Garlieb Helwig. *Über Deutschland, wie ich es nach einer zehnjährigen Entfernung wieder fand*, vol. 1. 1<sup>a</sup> ed. Deutschland: Riga, 1818.

NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 3<sup>a</sup> ed. Madrid: Tecnos, 2002.

OTERO, Paulo. *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

VIGOUROUX, Christian. *Déontologie des Fonctions Publiques. Droits, Obligations, Garanties et Discipline*. Paris: Dalloz, 2008.



# CORREGEDORIA E OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

*[Office of Professional Responsibility and the institutional principles of the Public Prosecution]*

**Rodrigo Leite Ferreira Cabral<sup>1</sup>**

**Recebido em 16.06.2016**

**Aprovado em 27.06.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O princípio da unidade e responsabilidade disciplinar. 3. Sobre o princípio da independência funcional e a atuação da Corregedoria do Ministério Público. 3.1. Do conteúdo do princípio da independência funcional. 3.2. Sobre o princípio da imparcialidade (ou da objetividade). 3.3. A responsabilidade disciplinar e o princípio da independência funcional. 3.3.1. Da instrumentalização dolosa das funções ministeriais para a prática de ilícitos. 3.3.2. Da distorção dolosa do direito. 3.3.3. Da distorção imprudente do direito. 3.3.4. Do concurso de agentes. 4. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** O presente artigo busca discutir a respeito dos eventuais deveres funcionais decorrentes dos princípios institucionais do Ministério Público. De tal maneira, faz-se uma análise sobre a possibilidade de se impor sanção disciplinar em virtude da violação do comando constitucional da unidade institucional, bem como de eventual abuso do princípio da independência funcional. No caso da independência funcional, propõe-se como exceção ao princípio da insindicalidade da atividade-fim as seguintes hipóteses: instrumentalização dolosa das funções ministeriais para a prática de delitos; distorção dolosa do direito; e distorção imprudente do direito.

**ABSTRACT:** *The present article seeks to discuss the duties of the Prosecutors derived from the institutional principles of the Public Prosecution. Therefore, the article makes an analysis about the possibility of imposing administrative sanctions due to the violations of the constitutional commands of the principle of unity and due to the abuse of the principle of the institutional independency. In the case of the institutional independency, the article proposes an exception of the impossibility to review the direct activity of the Prosecutors in the following hypothesis: (i) wilful use of Prosecutors functions to comet crimes; (ii) wilful distortion of the Law; and (iii) reckless distortion of the Law.*

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad Pablo de Olavide/Espanha. Mestre em Criminología y Ciencias Forenses pela mesma Instituição. Foi pesquisador visitante do Max-Planck-Institut para Direito Penal Estrangeiro e Internacional em Freiburg/Alemanha. É Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, estando atualmente convocado para atuar como Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do CNMP. Atua, também, como Promotor-Corregedor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedoria do Ministério Público. Princípios Institucionais do Ministério Público. Unidade. Indivisibilidade. Independência Funcional. Princípio da objetividade. Distorção do Direito.

**KEYWORDS:** *The Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Institutional Principles of the Public Prosecution. Unity. Indivisibility. Institutional Independency. Principle of the objectivity. Distortion of the Law.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República quando, com seu artigo 127, inaugurou o capítulo referente ao Ministério Público, consagrou, logo em seu parágrafo primeiro, os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, que funcionam como as três grandes estrelas que inspiram a configuração funcional básica do Ministério Público brasileiro.

A doutrina nacional normalmente estuda os princípios institucionais do Ministério Público desde a perspectiva de sua função de garantia e de guia para o bom desenvolvimento da Instituição e do exercício das suas atividades.

O estudo que será realizado no presente trabalho, no entanto, centrará sua atenção em um outro aspecto. Aqui, os princípios institucionais serão estudados sob o ponto de vista dos deveres jurídicos que eles impõem aos membros da Instituição, destacando, fundamentalmente, as possibilidades e os limites da atuação das Corregedorias do Ministério Público no sentido de concretizar a força normativa emanada dessas verdadeiras diretrizes institucionais.

Diante disso é que se estabeleceu como objetivo central do presente artigo a problematização sobre a questão de até que ponto é possível existir uma responsabilização administrativo-disciplinar do membro do Ministério Público que, de alguma forma, abusa das garantias e diretrizes delineadas pelos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Desde já, é de se consignar que o princípio da indivisibilidade – precisamente por consubstanciar um desdobramento do princípio da unidade – será examinado no âmbito desse seu princípio reitor. De tal maneira, o presente artigo abordará tão somente o princípio da unidade e da independência funcional.

## 2. O PRINCÍPIO DA UNIDADE E RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR

O princípio institucional da unidade reconhecidamente deriva do antigo axioma do Direito francês que proclamava: *“Le Ministère Public est un et indivisible”*<sup>2</sup>. Atualmente, é possível afirmar que o princípio da unidade se

2 MARCHENA GOMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992, p. 160.

materializa na concepção de que o Ministério Público é uma instituição coesa e unificada, encabeçada por chefia única, que é exercida por seu Procurador-Geral<sup>3</sup>.

No Direito espanhol, é interessante consignar, por exemplo, que o princípio da unidade pode ser visto desde três distintas facetas: (i) a de que o Ministério Público é um órgão único, chefiado por um único Procurador-Geral; (ii) a de fungibilidade na atuação de seus membros, que é materializada pelo princípio institucional da indivisibilidade; e (iii) a de que a atuação do Ministério Público é marcada por uma dependência funcional, em que o Procurador-Geral pode expedir orientações gerais, que vinculam o exercício das funções dos demais membros do Ministério Público em sua atividade-fim<sup>4</sup>.

No Brasil, no entanto, considerando-se o princípio da independência funcional, a função do Procurador-Geral no comando da Instituição tem vinculação exclusiva à ideia de organização e comando administrativo, em que o chefe do Ministério Público tem a prerrogativa política de escolher os melhores caminhos administrativos a serem seguidos pela Instituição, mas não pode expressar de modo vinculante essas mesmas opções políticas no exercício da atividade-fim dos demais integrantes dela. Assim, todos e cada um dos membros do Ministério Público, no exercício da atividade-fim, falam em nome de uma mesma instituição<sup>5</sup>.

É precisamente nesse aspecto que se constata uma clara tensão entre o princípio da unidade e o princípio da independência funcional<sup>6</sup>. Ou seja, o princípio da unidade retira o caráter absoluto do princípio da independência funcional, ao passo que o princípio da independência funcional não permite que o princípio da unidade seja exercido de forma plena. Em outras palavras, é possível afirmar que no Brasil adotou-se uma espécie de sistema híbrido em que independência funcional e a unidade devem tentar conviver de forma pacífica<sup>7</sup>.

3 Nesse sentido, afirma Mazzilli: “Ora, unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 134). No mesmo sentido, aponta Martins Junior: “A unidade expressa a ideia de que o Ministério Público é uma instituição unitária ainda que haja repartição de competências entre o Ministério Público da União e os dos Estados e que no interior de cada um deles haja divisão de atribuições” (MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 33).

4 MARCHENA GOMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992, p. 160-168.

5 Como preconiza Mazzilli: “Em face das peculiaridades de nosso Ministério Público, hierarquia, portanto, só se concebe num sentido administrativo, pela natural chefia exercida na instituição pelo procurador-geral (poderes de designação na forma da lei, disciplina funcional, solução de conflitos de atribuições, etc.). Diante da independência funcional dos órgãos do Ministério Público, não se pode cogitar, pois, de hierarquia em sentido funcional” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 133).

6 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 129-130.

7 Como afirma Emerson Garcia: “No Brasil, a evolução da Instituição terminou por cunhar um modelo híbrido, no qual, apesar de consagrado o princípio da unidade, resguardou-se a independência funcional dos Membros do Ministério Público (art. 127, §10, da CR/1988). A única forma de compatibilizar tais princípios é entender que a unidade indica a existência de uma Instituição incindível, sujeita a uma única chefia, enquanto que a independência funcional afasta qualquer possibilidade de ingerência na atividade desenvolvida pelos membros do Ministério Público, apesar de estarem todos administrativamente subordinados ao Procurador-Geral. Nessa linha, o princípio da hierarquia foi cindido em duas vertentes: uma prestigiada pelo princípio da unidade e outra renegada pelo princípio da independência funcional” (GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 130).



Diante dessa constatação é que se tem defendido uma terceira via, em que se busca apresentar um caminho possível para fugir-se dos modelos absolutos de unidade e de independência funcional. Esse caminho tem se desenhado com base na ideia do planejamento estratégico<sup>8</sup>.

Assim, uma vez adotada essa nova via, emerge naturalmente uma questão fundamental: é possível que o membro do Ministério Público seja disciplinarmente responsabilizado pelo descumprimento das diretrizes institucionais construídas por meio de um planejamento estratégico legítimo?

A melhor resposta parece ser afirmativa<sup>9</sup>, ainda que se vejam com bastante clareza as dificuldades e a necessidade de se implementar um novo agir prático com relação ao tema do planejamento estratégico.

Inicialmente, é de se consignar que não parece existir dúvidas de que a melhor forma de suprir a lacuna que o princípio da independência funcional gera no princípio da unidade é a construção coletiva de planos de atuação, em que se deve definir publicamente as linhas mestras a serem seguidas pela Instituição<sup>10</sup>.

Além disso, é de se ter claro que não é admissível que o membro do Ministério Público invoque, como escudo de proteção para situações de omissão, o princípio da independência funcional.

Nada obstante essas duas premissas (importância do planejamento estratégico e impossibilidade de invocação da independência para a omissão), para que se possa eventualmente responsabilizar algum membro do Ministério Público, em virtude dessa violação ao princípio institucional da unidade, há que se ter em conta, fundamentalmente, os seguintes aspectos: (i) a responsabilização disciplinar deve decorrer da violação ao dever de cumprir as funções institucionais, e evidentemente está condicionada à realização da subsunção da

8 GOULART, Marcelo. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, pp. 131 e seguintes.

9 Nesse sentido, veja-se o que afirma Goulart: “(...) o Membro do Ministério Público que deixa de observar metas, prioridades e ações estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação não pode invocar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois esse princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos” (GOULART, Marcelo. *Princípios Institucionais do Ministério Público*. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius A. (org.) *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 175-176). Com opinião claramente contrária, Mazzilli afirma que: “(...) não nos convence a releitura que às vezes se pretende fazer dos princípios da unidade e da indivisibilidade, desvinculando-os arbitrariamente de sua formação histórica, para moldar um exército de soldados subordinados a planos gerais de atuação, sob o pretexto de melhor servir aos fundamentos gerais da República” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 133).

10 Propondo uma via bastante interessante a ser seguida para a construção democrática do princípio institucional da unidade, Goulart consigna o seguinte: “A construção democrática da unidade institucional supõe a participação da sociedade no processo de definição das prioridades institucionais. Antes de estabelecer metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação, o Ministério Público deve consultar a sociedade. Essas metas devem refletir o que a sociedade quer e espera da atuação do Ministério Público. Assim, a elaboração do Plano de Atuação local deve ser precedida da realização de diagnóstico das questões que exijam a atuação do Ministério Público e da convocação de audiência pública para a discussão das questões fundamentais das comunidades locais. O Programa de Atuação local, com a definição das metas prioritárias, deve resultar dessa ampla discussão.

No plano regional, a interação dos órgãos de execução deve estar pautada pelos Programas de Atuação Integrada, que, na sua elaboração, devem levar em conta: (1) as informações colhidas em cada localidade de determinada região quando da feita do Plano de Atuação local; (2) as metas estabelecidas na conferência regional dos membros do Ministério Público.

Nos planos estaduais, os resultados das audiências públicas e das conferências regionais devem subsidiar o Plano Geral de Atuação, a ser estabelecido pelo Procurador-Geral, após a realização da conferência estadual dos membros do Ministério Público” (GOULART, Marcelo. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, pp. 172-173).

conduta analisada a algum dos tipos administrativos previstos na Lei Orgânica aplicável ao caso; (ii) a omissão deve estar concretamente demonstrada, em uma situação clara de recalcitrância do membro do Ministério Público, em cumprir suas funções constitucionais, delineadas concretamente como prioritárias pelo planejamento estratégico; (iii) deve estar patente a ausência de justa causa para o descumprimento da diretriz institucional, que não pode decorrer, por exemplo, de dificuldades estruturais, de involuntário excesso de serviço, do cumprimento de outras metas institucionais estabelecidas, também, no planejamento estratégico ou definidas legalmente como prioritárias; e, por fim, (iv) é de se ter em mente que tal modelo de responsabilização deve ser utilizado com bastante cautela e parcimônia.

Diante disso, conclui-se ser perfeitamente possível a responsabilização disciplinar do membro do Ministério Público recalcitrante no cumprimento do planejamento estratégico legitimamente estabelecido, com fundamento na violação ao princípio institucional da unidade.

Afinal, o princípio da independência funcional – que deve ser interpretado conjuntamente com o princípio da unidade – não pode ser compreendido como uma autorização para que o Ministério Público se converta em uma verdadeira manada de gatos, em que cada membro faz o que bem quer e caminha na direção em que bem entender.

### **3. SOBRE O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Como visto no item anterior, o princípio da independência funcional perpassa toda a análise sobre a possibilidade ou não da responsabilização disciplinar do membro do Ministério Público, desde a perspectiva do princípio da unidade.

Agora cumpre analisar os horizontes de atuação que a Corregedoria do Ministério Público pode buscar no que diz respeito especificamente à avaliação dos atos realizados na atividade-fim dos membros do Ministério Público que forem praticados sob o manto da independência funcional.

#### **3.1. Do conteúdo do princípio da independência funcional**

O princípio da independência funcional possui extrema importância para o Ministério Público brasileiro, uma vez que temos, ainda, uma sociedade extremamente coronelista e patrimonialista no que diz respeito ao trato da coisa pública, e esse princípio institucional serve como inegável garantia para a Instituição, para o membro e, em última análise, para a sociedade.

De tal maneira, é justamente o princípio da independência que protege o agente do Ministério Público contra ingerências na sua atuação funcional,

permitindo que ele cumpra tranquilamente o seu trabalho, doa a quem doer. Daí porque não é difícil constatar a relevância que ele tem para a nossa Instituição.

A respeito do conteúdo do princípio da independência funcional, é de se afirmar que ele protege o membro do Ministério Público contra (a) ingerências internas e contra (b) ingerências externas no exercício das suas atividades funcionais.

- (a) A proteção contra as ingerências internas busca evitar qualquer forma de constrangimento oriundo de qualquer outro membro da Instituição, pretendendo imunizar especialmente eventuais investidas praticadas pela Administração Superior, como as que podem ser realizadas pelo procurador-geral de Justiça ou mesmo pelo corregedor-geral do Ministério Público.
- (b) A proteção contra as ingerências externas evita que o agente do Ministério Público seja constrangido por ordens do Conselho Nacional do Ministério Público, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e por ordens administrativas do Poder Legislativo<sup>11</sup>. Além disso, esse princípio institucional defende o promotor de Justiça de pressões políticas e econômicas no âmbito de sua atuação<sup>12</sup>.

Em suma, o que se pode dizer é que o membro do Ministério Público, amparado pelo princípio da independência funcional, fica a salvo de qualquer tipo de ingerência exógena, devendo se submeter tão somente às normas constitucionais e legais no âmbito de sua atuação.

Veja-se que um dos principais fundamentos da existência do princípio da independência funcional repousa precisamente no dever de imparcialidade que é imposto aos membros do Ministério Público. Ou seja, uma das principais razões para a existência da independência funcional é que os Órgãos do Ministério Público devem agir de forma imparcial, devem atuar de modo objetivo, com a finalidade de promover a justiça.

Exposto esse fundamento do princípio da independência funcional, parece relevante para sua boa compreensão, discorrer-se algo sobre o princípio da imparcialidade ou objetividade do Ministério Público, especialmente para que se possa identificar os deveres que defluem do princípio da independência funcional.

### **3.2. Sobre o princípio da imparcialidade (ou da objetividade)**

Só há sentido em atribuir-se a alguma instituição estatal independência funcional se é imposto à referida instituição o dever de imparcialidade e se esta instituição é quem tem o poder-dever político de dar a última palavra no exercício

11 Veja-se que, evidentemente, o membro do Ministério Público deve obediência às leis constitucionais emanadas do Poder Legislativo. Ademais, existe a possibilidade de que decisões judiciais imponham ao membro do Ministério Público ônus processuais ou mesmo a necessidade do cumprimento de deveres jurídicos, desde que, evidentemente, não interfiram no espaço de interpretação sobre fatos e sobre o direito, a ser feita pelo membro do Ministério Público no âmbito da sua atividade-fim.

12 GOULART, Marcelo. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 174.

de suas funções, ou seja, caso essa instituição não tenha como missão auxiliar ou subsidiar a atuação de outros órgãos ou pessoas<sup>13</sup>.

O princípio da imparcialidade, de acordo com a melhor doutrina, tem duas facetas: a imparcialidade subjetiva (ou pessoal) e a imparcialidade objetiva (ou processual)<sup>14</sup>.

A imparcialidade subjetiva é aquela que diz respeito ao dever de atuar sem qualquer vinculação aos interesses particulares que estão em jogo no processo. Assim, ao membro do Ministério Público é imposto o dever de imparcialidade subjetiva, de modo que seu agente não deve ele estar particularmente ligado a qualquer uma das partes, sendo imposto aos seus membros o dever jurídico de estar pessoalmente alheio e subjetivamente desvinculado do caso.

Justamente por essa razão, ou seja, pelo dever de imparcialidade subjetiva que é imposto ao agente da Instituição, é que os nossos Códigos de Processo Penal e Civil preveem expressamente a aplicação das hipóteses de suspeição e impedimento também aos membros do Ministério Público.

Por outro lado, o princípio da imparcialidade objetiva (ou processual) decorre precisamente do papel exercido pelo agente no ambiente funcional, ou seja, a imparcialidade objetiva é extraída da peculiar posição institucional que o agente exerce em um processo ou procedimento.

Assim, aquele que investiga, que toma iniciativa de impulso investigativo, que formula requerimentos, que ocupa um dos polos da relação processual não pode ser tido como objetivamente imparcial, uma vez que o próprio exercício de suas funções exige uma determinada tomada de postura, uma determinada vinculação funcional com a persecução institucional de determinados interesses. Daí porque é possível falar que o membro do Ministério Público – assim como ocorre com o delegado de polícia ou agentes policiais – não é objetivamente imparcial, dado que seu dever funcional é o de ativamente buscar a realização de determinados objetivos, como, por exemplo, a persecução criminal ou a realização da tutela coletiva.

---

13 Nesse ponto, irretocável o que preconiza Mazzilli: “É por isso que a liberdade e a independência funcional são apanágios dos agentes políticos, não para tomarem a lei nos dentes e dela fazerem o que bem queiram, e sim para que, nas esferas de suas atribuições, tomem responsavelmente as decisões últimas do Estado em matérias que a Constituição e as leis puseram em suas mãos. E nunca de forma arbitrária, mas sim sempre subordinados ao ordenamento jurídico, sujeitos, portanto, a um rigoroso mecanismo de controle e responsabilidade” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 137). Por essas razões, é que não há o menor sentido em atribuir-se independência funcional à Polícia Judiciária, uma vez que seu trabalho se presta a auxiliar o Ministério Público ou, numa visão mais antiquada, ao Poder Judiciário. Sobre a Polícia Judiciária como auxiliar do Ministério Público, confira-se: BEULKE, Werner. *Strafprozessrecht*. Heidelberg, C.F. Müller, 2008, p. 28; e CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira Cabral. O Ministério Público, a Polícia Judiciária e a Investigação. In: BUSATO, P. C. *Questões Atuais do Sistema Penal: Estudos em homenagem ao professor Roncaglio*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, pp. 312-319. No mesmo sentido, não há razão para atribuir-se independência funcional à Defensoria Pública, uma vez que ela tem como missão auxiliar juridicamente seus assistidos. Não há, também, que se falar em independência funcional para a advocacia estatal, que tem como função auxiliar juridicamente os entes da federação ou estatais a que se vincula, ou seja, a advocacia estatal auxilia os agentes políticos que dão as diretrizes dos seus entes federados.

14 VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. *Fundamentos del Sistema Penal*. 2ª. ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pp. 981-982.

Justamente nesse sentido é que vem decidindo o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, por exemplo, nos famosos e importantes casos *Piersack versus Bélgica* (1982) e *Cubber versus Bélgica* (1984).

Sobre o tema imparcialidade judicial, vale, também, consignar o seguinte trecho de julgado do Tribunal Constitucional Espanhol, no STC 162/1999, de 27 de setembro de 1999, que traz importantes lições para a compreensão da objetividade do Ministério Público:

A separação e o afastamento das partes em litígio e de seus interesses permite ao Juiz ‘situar-se por cima das partes acusadoras e acusadas, para decidir justamente a controvérsia determinadas pelas suas pretensões em relação à culpabilidade ou inocência’ (SSTC 54/1985, fundamento jurídico 6o, e 225/1988, fundamento jurídico 1o). Esta obrigação de ser alheio ao litígio, de não envolver de forma alguma nele, de não ser ‘Juiz e parte’, nem ‘Juiz da própria causa’, pode resumir-se em duas regras: segundo a primeira, o Juiz não pode assumir processualmente funções de parte; pela segunda, o Juiz não pode realizar atos, nem manter com as partes relações jurídicas ou conexões de fato que possam expor ou exteriorizar uma prévia decisão anímica a favor ou contra (Sentenças do T.E.D.H., de 22 de junho de 1989, caso *Lanborger*, de 25 de novembro de 1993, caso *Holm*, e de 20 de maio de 1998, caso *Gautrin* e outros).<sup>15</sup>

Desse modo, é possível concluir que aos membros do Ministério Público é imposto, em verdade, um dever de objetividade<sup>16</sup>, ou seja, deve agir com imparcialidade na sua atuação com relação aos casos nos quais oficia, sendo-lhe vedado atuar nos feitos em que tenha qualquer tipo de vinculação pessoal ou privada com qualquer das partes ou interesses que se encontram em jogo, sob pena de eventual responsabilização<sup>17</sup>.

Ademais, o princípio da objetividade impõe ao membro do Ministério Público que atue em estrita observância ao ordenamento jurídico. Em outras palavras, a imparcialidade “não pode referir-se a outra coisa que não ao exercício de suas funções, à realização do que encomenda a Constituição e as leis”.<sup>18</sup>

Nesse sentido, continua Martínez Dalmau:

Se o Promotor caminhar por uma ou outra opção sem guiar-se pelas necessidades dos interesses públicos e se o fizer por outras razões

15 Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3904>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

16 Veja-se, nesse sentido, que nos bons livros já se vem afirmando, há muito, que ao membro do Ministério Público é imposto do dever de objetividade (e não de imparcialidade, que é atribuído ao juiz, uma vez que deve cumprir tanto a imparcialidade subjetiva, quanto objetiva). Nesse sentido, confira-se, apenas a título de exemplo *VOLK*, Klaus. *Grundkurs StPO*. München: Beck, 2012, p. 56-57; e *MARCHENA GOMEZ*, Manuel. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992, p. 170.

17 Nesse sentido, Horvitz Lennon e López Masle sustentam que: “(...) o princípio da objetividade impõe uma estrita sujeição dos Membros do Ministério Público à lei no exercício de suas funções, de modo que suas ações ou omissões dolosas, que prejudiquem o acusado em um processo penal, poderão caracterizar crime ou infração disciplinar” (HORVITZ LENNON, María Inés; LÓPEZ MASLE, Julián. *Derecho Procesal Penal Chileno*, tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2003, p. 154).

18 MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1999, p. 191.

particulares, atentaria claramente contra a obrigação de respeitar o princípio da imparcialidade que a Constituição lhe impõe.<sup>19</sup>

Essas conclusões são extremamente importantes para que se possa delinear com maior clareza quais são os limites impostos ao princípio institucional da independência funcional. Ou seja, será precisamente o dever de atuar desvinculado das partes do processo e dos interesses em jogo e o dever de respeitar o ordenamento jurídico que são extraídos do princípio da objetividade, que constituirão os principais fundamentos que delinearão as possibilidades de se responsabilizar administrativamente os membros do Ministério Público, em casos de abuso desse importante princípio institucional que é o da independência funcional.

### **3.3. A responsabilidade disciplinar e o princípio da independência funcional**

A questão sobre a possibilidade da responsabilidade disciplinar de membros do Ministério Público que atuem sob o manto da independência funcional é uma das grandes questões que, com grande frequência, são enfrentadas pelas Corregedorias do Ministério Público.

Não raro existem reclamações disciplinares imputando a prática de falta funcional a promotores ou procuradores justamente por conta de decisões tomadas no exercício da independência funcional.

Como visto, o princípio institucional da independência funcional se presta justamente para isso, proteger os membros do Ministério Público contra tentativas de reforma ou retaliação por conta de promoções ou pronunciamentos por eles tomados no exercício das funções. E a proteção repousa justamente aí, na insindicabilidade dos atos ministeriais praticados sob o pálio da independência funcional<sup>20</sup>.

Não obstante, essa insindicabilidade não é absoluta e evidentemente comporta exceções. Justamente nesse ponto é que se chega ao tormentoso tema sobre a possibilidade ou não da responsabilização disciplinar de membros do Ministério Público em virtude da prática de atos realizados no exercício da sua atividade-fim, ou seja, sob a proteção da independência funcional.

Esse tema é tormentoso, pois envolve precisamente duas questões extremamente caras ao Ministério Público: sua independência funcional, que lhe permite uma atuação ativa e altiva, e a responsabilidade disciplinar, imprescindível para constante depuração e aperfeiçoamento da Instituição.

Consultando-se as principais obras que tratam do Ministério Público, é possível verificar que muito pouco se fala sobre esse tema, razão pela qual, para a elaboração de uma doutrina sobre a responsabilidade disciplinar em

19 MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1999, p. 191.

20 PACILEO, Vincenzo. *Pubblico Ministero: Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*. Assago: Utet Giuridica, 2011, p. 387.



atos praticados sob o manto da independência funcional, foi imprescindível buscar auxílio em livros estrangeiros, especialmente aqueles que tratam dos denominados delitos de interpretação.

Desse modo, no caso específico deste artigo, buscou-se examinar o tratamento jurídico dado a dois crimes tipificados em dois países distintos: o delito de prevaricação judicial (*prevaricación judicial*), previsto no Código Penal espanhol (art. 446), e o delito de distorção do direito (*Beugung des Rechts*), previsto no Código Penal alemão (§ 339).

Com esse panorama em vista, e desenvolvendo ideias próprias, fundadas na doutrina nacional e estrangeira e na experiência auferida em virtude da atuação junto à Corregedoria Nacional e a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná, é que se vem propor e submeter a crítica a alguns critérios para verificar quando é possível ou não a responsabilização disciplinar de membros do Ministério Público por atos praticados na sua atividade-fim sob o manto da independência funcional.

Diante disso, propõe-se como exceções ao princípio da insindicabilidade da atividade-fim do membro do Ministério Público as seguintes hipóteses: (3.3.1) instrumentalização dolosa das funções ministeriais para a prática de delitos; (3.3.2) distorção dolosa do direito; e (3.3.3) distorção imprudente do direito. Trataremos de cada uma dessas hipóteses a seguir:

### **3.3.1. Da instrumentalização dolosa das funções ministeriais para a prática de ilícitos**

A instrumentalização dolosa das funções ministeriais ocorre quando o membro do Ministério Público realiza atos de atividade-fim como mero instrumento para a prática de crimes ou de atos de improbidade administrativa.

Nesses casos, os atos ministeriais não são realizados com o objetivo de promover a Justiça ou de cumprir com as funções incumbidas ao Ministério Público. Os atos aqui são utilizados como forma de alcançar finalidades ilícitas. O membro do Ministério Público comete crimes a golpes de interpretação, em que os pronunciamentos e as promoções se prestam para alcançar objetivos criminosos. Há, pois, nesses casos um nítido desvio de finalidade no ato ministerial.

Assim, por exemplo, o membro do Ministério Público que realiza, mediante pagamento, um termo de ajustamento de conduta ou promove um arquivamento de inquérito civil ou policial mediante pagamento utiliza-se de suas funções tão somente para poder consumir um crime de corrupção passiva, inegavelmente instrumentaliza suas funções para a prática de crimes.

Nessas hipóteses, é importante consignar, muitas vezes, o ato ministerial praticado pode estar formalmente válido e inclusive bem fundamentado, sendo que o que vicia seu conteúdo é precisamente a finalidade criminosa que é perseguida por sua ação.

Há casos em que belíssimos e fundamentados pronunciamentos pretendem, em verdade, esconder a prática de um ato criminoso. Há outros, também, com fundamentações lacônicas e genéricas, em que o agente ministerial, ao não fundamentar, busca ocultar os reais objetivos de seu ato criminoso.

De tal maneira, é possível constatar que a forma do ato instrumentalizador vai depender do contexto em que o ato é praticado e da estratégia delineada pelo agente ministerial que busca prática de delitos sob o manto de sua atuação funcional.

Inegavelmente, essa hipótese de responsabilização acaba por gerar uma séria dificuldade probatória, uma vez que deve estar muito clara essa situação de instrumentalização do direito e, em regra, acaba sendo comprovada por meio de interceptações telefônicas, depoimentos em delação premiada, quebras de sigilos bancários, fiscais, telefônico e bursátil ou outros especiais meios de prova idôneos a demonstrar esse tipo de desvio de finalidade.

Por outro lado, apesar dessa dificuldade fática, a instrumentalização das funções não é uma hipótese que gera uma especial dificuldade jurídica para a persecução administrativa, uma vez que consubstancia clara afronta à legalidade, ao contrário dos casos em que se analisará a seguir, que, muitas vezes, são casos fronteiros, em que se deve ter bem claro quando pode e quando não pode haver responsabilização.

### **3.3.2. Da distorção dolosa do direito**

A hipótese de responsabilização disciplinar pela distorção dolosa do direito é bastante complexa, e a solução aqui proposta vem claramente influenciada pelo tratamento jurídico dado pela doutrina estrangeira ao tratar dos delitos de interpretação a que se fez referência no início desse item do artigo.

Os casos de distorção dolosa de direito ocorrem quando o membro do Ministério Público intencionalmente busca distorcer, adulterar ou falsear o direito positivo vigente, com o que acaba por prejudicar as partes, a sociedade ou mesmo a pretensão de justiça, que deve ser inerente ao exercício das funções ministeriais.

As situações em que se pode responsabilizar administrativamente o membro do Ministério Público, quando realiza os seus atos ministeriais com uma distorção dolosa do direito, devem necessariamente preencher os seguintes requisitos: deve existir uma aparência de legalidade no ato ministerial; o ato ministerial deve ser manifestamente injusto; e o membro do Ministério Público deve ter consciência da injustiça desse ato.



### *Da aparência de legalidade*

A aparência de legalidade deve existir para a caracterização da distorção dolosa do direito, uma vez que, para efetivamente prejudicar direitos, o ato deve ter capacidade de gerar efeitos jurídicos, assim deve estar assinado, deve ser lançado nos autos de modo formal e deve ter a potencialidade de influenciar negativamente no curso do processo. Ademais, deve o ato, também, ter capacidade de lesar bens jurídicos alheios.

### *Do ato ministerial manifestamente injusto*

A questão da injustiça ou não do ato ministerial, sem sombra de dúvidas, constitui um dos requisitos que envolve maior complexidade de identificação, especialmente por conta do notório relativismo que, muitas vezes, impregna o conceito de injustiça<sup>21</sup>.

Diante disso, para explicar quando se está diante de um ato manifestamente injusto, surgiram basicamente três teorias: a teoria subjetiva, a teoria objetiva e a teoria dos deveres.

A teoria subjetiva tem como foco central a convicção subjetiva do membro do Ministério Público sobre a injustiça do ato praticado, que deve ser vista independentemente de o ato efetivamente caracterizar uma situação de manifesta violação do direito<sup>22</sup>.

Por outro lado, a teoria objetiva busca identificar a injustiça do ato precisamente na existência de uma contradição objetiva entre ele e o ordenamento jurídico. Assim, a valoração subjetiva sobre a injustiça ou não do ato deve estar limitada à análise do dolo ou da imprudência na ação do autor, ou seja, deve ser vista apenas quando do exame da tipicidade subjetiva da ação<sup>23</sup>.

Por fim, a teoria dos deveres considera como atos injustos apenas aqueles que violem o dever de garantir e fazer prevalecer o direito que é imposto ao membro do Ministério Público. Assim, o ato deve decorrer de uma afronta ao

21 PEDREIRA GONZÁLES, Félix Maria. *Problemas Fundamentales del Delito de Prevaricación Judicial: doctrina y jurisprudencia*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, D.L., 2007, p. 102.

22 KUHLEN, Lothar. *Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch. § 339*. KINDHÄUSER, Urs; NEUMANN, Ulfrid; PAEFFGEN, Hans-Ulrich Ulfrid (org.). Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.: 2010, Rn. 43, p. 2956.

23 HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español: Parte Especial*. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 831.

dever de respeitar as normas e os critérios que o ordenamento jurídico prevê para a interpretação e aplicação do direito<sup>24</sup>.

Diante dessa disputa de teorias, é de se acolher a solução proposta pela jurisprudência espanhola, assim exposta por Hava Garcia:

(...) a teoria objetiva, mais ou menos modulada pela teoria dos deveres, aparece como predominante na jurisprudência dos últimos dez anos, entendendo-se que a injustiça constitui um *plus* em relação à mera ilegalidade (ATJ de 19 de novembro de 2008), qualificando de injusta toda sentença ou decisão que infrinja de forma notória e ostensiva a lei, afastando-se seu autor da função que lhe foi imposta, ao quebrar os deveres judiciais [STF 102/2009, 3-2 (Tol 1463019)], e interpretando como sentença injusta aquela que se afasta de todas as opções juridicamente defensáveis, carecendo ela de toda e qualquer razoabilidade interpretativa, sendo definitivamente um expoente de clara irracionalidade (STF 359/2002, 26-2).<sup>25</sup>

Assim, é possível concluir que: a teoria objetiva, combinada com a teoria dos deveres, é a dominante na Espanha, de modo que, efetivamente, parece ser a mais adequada para a caracterização de falta funcional nesses casos; a injustiça constitui um *plus* em relação à mera ilegalidade do ato ministerial; e deve existir uma infração notória e ostensiva da norma, carecendo a interpretação de qualquer plausibilidade e razoabilidade jurídica<sup>26</sup>.

### *Da consciência da injustiça*

Por fim, o último requisito para a caracterização da distorção dolosa do direito é caracterizado pela consciência da injustiça do ato ministerial. Ou seja, deve o membro do Ministério Público ter plena consciência de que seu pronunciamento é injusto.

24 HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español: Parte Especial*. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 831. Sobre a teoria dos deveres, assim discorre Pedreira Gonzáles: “Outra tentativa de superação das concepções puras se encontra nas denominadas ‘teorias dos deveres’, desenvolvida fundamentalmente por Rudolphi. Para este autor a teoria objetiva apresenta inconvenientes naqueles casos em que a lei oferece diversas possibilidades, pois se nega que possa existir prevaricação enquanto a decisão do juiz seja defensável. Sem embargo – estima Rudolphi – esta consequência não é aceitável, pois o fato de a lei oferecer diversas opções não implica que o juiz não possa cometer prevaricação, já que é possível que nessa escolha tenha atuado motivo por interesses alheios ao exercício de sua função. Diante disso, propõe uma solução intermediária, considerando que al juiz corresponde a obrigação de estabelecer, no caso concreto, qual é a solução conforme o Direito, através da observância dos métodos de interpretação jurídica e das regras processuais que o ordenamento jurídico prevê para a realização do Direito. Com base nessa tese pode estar caracterizado o crime de prevaricação naqueles casos em que o juiz não aplica o Direito com base em sua convicção, obtida conforme as regras processuais e os métodos de interpretação jurídica, assim como aqueles casos em que ele nem sequer formou sua convicção” (PEDREIRA GONZÁLES, Félix Maria. *Problemas Fundamentales del Delito de Prevaricación Judicial: doctrina y jurisprudencia*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, D.L., 2007, p. 118).

25 HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español: Parte Especial*. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 833.

26 Nesse sentido, Orts Berenguer resume a posição do Tribunal Supremo espanhol: “que tem considerado que, para qualificar de injusta uma decisão judicial, é necessária uma flagrante ilegalidade, uma decisão irracional, podendo a injustiça decorrer da falta absoluta de competência, pela inobservância de normais essenciais de procedimento ou pelo próprio conteúdo da decisão, que pressuponha uma contradição objetiva com o ordenamento jurídico, tão patente e manifesta que possa ser apreciada por qualquer um” (ORTS BERENGUER, Enrique. *Derecho penal*. Parte especial. 4ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 737).

De tal maneira, a injustiça da decisão não deve derivar de um despreparo jurídico do membro do Ministério Público, mas sim de uma decisão consciente no sentido de que, ao realizar o ato ministerial, se está deliberadamente distorcendo o Direito<sup>27</sup>.

#### *Da distorção dolosa dos fatos*

É importante consignar, ademais, que é perfeitamente possível que exista a responsabilização disciplinar do agente do Ministério Público caso ele realize uma distorção dolosa dos fatos, ou seja, que utilize conscientemente em seu pronunciamento fatos que não existem nos autos ou que de forma alguma possam ser extraídos dos elementos de informação e de prova produzidos no feito em exame.

Aqui, da mesma forma, deve estar patente a distorção dos fatos e ela deve derivar de uma intenção de distorcer, não bastando, portanto, neste específico caso, uma distorção dos fatos por falta de atenção ou cuidado, uma vez que essa hipótese caracterizará uma distorção imprudente dos fatos, que será abordada a seguir.

#### **3.3.3. Da distorção imprudente do direito**

Além da distorção dolosa do direito, é perfeitamente possível a responsabilidade disciplinar do membro do Ministério Público nos casos em que o ato ministerial decorra de uma distorção imprudente do direito.

Essa distorção imprudente pode acontecer em, pelo menos, três hipóteses: casos de falta de fundamentação; casos de distorção do direito por imprudência grave; e casos de distorção dos fatos por imprudência grave.

#### *Distorção do direito por manifesta falta de fundamentação*

Como se sabe, o membro do Ministério Público é um agente político que deve prestar contas aos cidadãos dos atos que praticada.

Por essa razão, muitas Leis Orgânicas preveem expressamente a possibilidade de responsabilização disciplinar dos membros do Ministério Público em caso de manifesta falta de fundamentação.

Assim, nesses casos, muito embora o pronunciamento do membro do Ministério Público possa decorrer do legítimo exercício de sua independência

---

<sup>27</sup> Sobre esse requisito, Hava Garcia afirma que: “A prevaricação dolosa deve vir acompanhada da consciência de que se está adotando uma decisão injusta, seja por ser intrinsecamente injusta, seja porque ela é adotada por razões alheias à função jurisdicional (ÁLVARES GARCÍA), razão pela qual se tem defendido que a decisão judicial pode caracterizar prevaricação se ela resulta de motivações como o ódio, a vingança ou o interesse pessoal (STSJ, Catalunha, Seção 1a, 1/2005, 3-1)” (HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español*: Parte Especial. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 838). Veja-se que para a responsabilização disciplinar não se faz necessária a caracterização do sentimento pessoal, que, em nosso país, é imprescindível para a responsabilização criminal pela prática do crime de prevaricação tipificado pelo art. 319 do Código Penal.

funcional, é perfeitamente possível que ele sofra responsabilização administrativa caso seu ato ministerial se materialize por meio de uma simples manifestação de vontade sem o oferecimento de qualquer fundamentação.

Ora, o membro do Ministério Público tem o dever de indicar os fundamentos de fato e de direito que autorizam a conclusão promovida por ele em seus pronunciamentos, sendo que é um direito das partes e da população em geral saber o *iter* argumentativo, as razões que serviram como premissas para as conclusões pronunciadas pelo agente ministerial.

Ademais, especialmente nos feitos judiciais, o membro do Ministério Público tem também a função de convencer o juiz a acolher suas promoções, sendo que a ausência de fundamentação impossibilita que o agente ministerial se desincumba desse ônus de convencimento.

Por essas razões, caracteriza manifesta violação ao dever jurídico de cuidado e distorção do direito que impõe que os atos ministeriais devam ser motivados os atos ministeriais destituídos de fundamentação idônea, sendo que, apesar da existência da independência funcional, é perfeitamente possível a responsabilização disciplinar do membro do Ministério Público, nos termos dos tipos administrativos previstos na Lei Orgânica aplicável ao caso.

#### *Distorção do direito por imprudência grave*

Há casos, também, em que a distorção do direito decorre de imprudência grave praticada pelo membro do Ministério Público.

Nesses casos, devem também estar presentes os requisitos da aparência de legalidade e do ato ministerial manifestamente injusto.

No entanto, tais características devem decorrer de uma desatenção, leviandade ou falta grave de cuidado na elaboração do ato ministerial<sup>28</sup>.

Ademais, a imprudência pode decorrer de uma ignorância inexcusável, conforme consigna Hava Garcia:

A ignorância inexcusável (modalidade de erro de tipo vencível) é aquela em que a decisão é tão patentemente contrária à Lei que deixa claro um absoluto desconhecimento do juiz sobre o ramo do ordenamento jurídico que deve aplicar (SSTS 22-6-01 e 333/06, 15-2; ATS 16-3-06). O desconhecimento pode derivar da ignorância do Direito aplicável ao caso ou da negligência na forma de fazer tramitar o processo, valorar a prova ou proferir uma sentença. A cognoscibilidade e evitabilidade deveriam ser apreciadas de acordo com as circunstâncias pessoais do juiz (STSJ Andaluza 1/05, 28-1). Se tipifica uma ignorância clamorosa, manifesta e palmaria, que, de nenhuma maneira, pode atribuir-se a uma decisão meramente incorreta

28 Cf. HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español*: Parte Especial. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 840.

(STS 1951/01, 24-10). Se exclui, portanto, desse conceito o mero erro na aplicação da Lei (CORCOY BISADOLO/MIR PUIG).<sup>29</sup>

Assim é que resta configurado um caso de distorção imprudente do Direito quando há ignorância inexcusável do Direito (erro de tipo vencível), que deixa patente o desconhecimento jurídico do membro do Ministério Público, sendo que não basta que o ato ministerial seja incorreto, deve ele ser também manifestamente ilegal.

#### *Distorção dos fatos por imprudência grave*

Por fim, vale pontuar os casos em que o ato ministerial consubstancia manifesta injustiça, não pela aplicação distorcida do direito, mas sim pela distorção imprudente na apreciação dos fatos.

Assim, resta caracterizada a falta funcional quando o membro do Ministério Público por manifesta desatenção, leviandade ou grave falta de cuidado acaba por distorcer os fatos que constam dos autos.

Nesses casos, o agente ministerial deixa de verificar fatos ou os verifica de modo equivocado, não compreendendo de modo adequado informações e provas produzidas nos autos quando, com um mínimo de diligência, poderia claramente tomar conhecimento delas, sendo que, diante dessa imprudência grave, acaba lançando pronunciamento manifestamente injusto, precisamente por conta da falta de apreciação ou falso conhecimento dos fatos.

Para a análise desse tipo de falta funcional, no entanto, deve-se tomar em conta uma série de circunstâncias, tais como a complexidade do feito, o elevado volume de serviço e a estrutura de serviço auxiliar que lhe está disponível, que podem influenciar negativamente no bom exercício das funções ministeriais.

Veja-se que caracteriza, também, distorção imprudente do direito ou dos fatos quando o membro do Ministério Público acaba por, sem ler os autos, assinar pronunciamentos feitos pelos servidores integrantes dos serviços auxiliares e cujo teor acabe por acarretar situações de manifesta injustiça.

Daí porque é inaceitável eventual alegação de que a peça ou o pronunciamento foi feito por estagiários, servidores ou assessores, uma vez que o dever objetivo de cuidado de leitura atenta aos autos e às minutas elaboradas pelos serviços auxiliares é imposto ao membro do Ministério Público.

#### **3.3.4. Do concurso de agentes**

Antes de encerrar parece importante lançar algumas palavras sobre o concurso de agentes nas infrações disciplinares praticadas sob o manto da independência funcional.

<sup>29</sup> HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español: Parte Especial*. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 840.

Em primeiro lugar, é de se deixar claro que o fato de o juiz eventualmente acolher a promoção ou pronunciamento que esteja viciado pela instrumentalização dolosa das funções ministeriais para a prática de delitos; pela distorção dolosa do direito ou pela distorção imprudente do direito, não afasta, de modo algum, a responsabilidade disciplinar do membro do Ministério Público.

Isso porque a adesão do juiz ao ato ministerial não tem o condão de apagar a ilicitude por ele praticada, podendo, inclusive, acarretar, aditivamente, a responsabilidade do magistrado caso ele esteja em conluio doloso ou mesmo caso ele acolha imprudentemente a promoção ministerial ilícita, seja por falta ou falha na leitura dos autos, seja por manifesto desconhecimento jurídico também do juiz.

Ademais, nos atos ministeriais colegiados praticados sob o manto da independência funcional, deve-se ter em conta as seguintes hipóteses:

a) Caso em que exista relator ou redator do pronunciamento, este tem a responsabilidade principal pelo caso;

b) Caso exista um vogal ou terceiro membro do Ministério Público com a função de mera adesão ao conteúdo elaborado pelo relator ou redator, deve-se ter em conta o seguinte:

b.1) no caso de adesão dolosa, o vogal ou terceiro responde na mesma medida que o relator;

b.2) no caso de adesão imprudente, pode o vogal ou terceiro responder por imprudência;

b.3) no caso de existir voto divergente, fica patente a irresponsabilidade do vencido, caso esse pronunciamento não constitua falta funcional independente. Aqui deve-se consignar, ademais, que o voto divergente que verifique a existência de falta funcional por parte de outros membros do Ministério Público tem o dever jurídico de denunciar tais fatos, sob pena, aí sim, de também responder por conta de tal omissão na tomada de providências;

b.4.) no caso de adesão por ignorância escusável, quando o vogal adere por ter sido enganado pelo relator, que acaba por passar informações falsas ao vogal, que, acreditando, e com base no princípio da confiança, acaba por aderir ao voto ilícito, verifica-se uma situação, também, de irresponsabilidade do vogal, por incidência de um erro escusável<sup>30</sup>.

---

30 Sobre esses casos, confira-se: HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español: Parte Especial*. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 824-825.



#### 4. CONCLUSÃO

Como fechamento, cumpre consignar que o presente artigo buscou chamar a atenção para um tema de extrema relevância para o nosso Ministério Público, que é a possibilidade de responsabilização disciplinar em virtude do abuso dos princípios institucionais do Ministério Público, principalmente dos princípios da unidade e da independência funcional.

Esse é um tema que tem inegável interesse prático e demanda inadiável necessidade de uma discussão pública, de modo a aprimorar nossos sistemas de controle e tranquilizar os membros do Ministério Público que não devem, de modo algum, temer qualquer tipo de responsabilidade por conta do bom exercício de suas funções institucionais.

Espera-se que, com esse artigo, se fomente essa discussão urgente e que, de algum modo, se tenha contribuído para o aprimoramento do tema e para a solução dos inúmeros casos que, com inegável frequência, vêm sendo submetidos às diversas Corregedorias do Ministério Público brasileiro.

#### REFERÊNCIAS

BEULKE, Werner. *Strafprozessrecht*. Heidelberg, C.F. Müller, 2006.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira Cabral. O Ministério Público, a Polícia Judiciária e a Investigação. In: BUSATO, P. C. *Questões Atuais do Sistema Penal: Estudos em homenagem ao professor Roncaglio*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

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

\_\_\_\_\_. Princípios Institucionais do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius A. (org.) *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

HAVA GARCIA, Esther. *Tratado de Derecho Penal Español: Parte Especial*. vol. III. Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Director F. Javier Álvarez García; Coordinadores Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Arturo Ventura Püschel. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

HORVITZ LENNON, María Inés; LÓPEZ MASLE, Julián. *Derecho Procesal Penal Chileno*, tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2003.



KUHLEN, Lothar. Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch. § 339. KINDHÄUSER, Urs; NEUMANN, Ulfrid; PAEFFGEN, Hans-Ulrich Ulfrid (org.). Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.: 2010.

MARCHENA GOMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1999.

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

ORTS BERENQUER, Enrique. *Derecho penal. Parte especial*. 4ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

PACILEO, Vincenzo. *Pubblico Ministero: Ruolo e funzioni nel processo penale e civile*. Assago: Utet Giuridica, 2011.

PEDREIRA GONZÁLES, Félix Maria. *Problemas Fundamentales del Delito de Prevaricación Judicial: doctrina y jurisprudencia*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, D.L., 2007.

ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. *Strafverfahrensrecht*. 27. ed. München: Beck, 2012.

VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. *Fundamentos del Sistema Penal*. 2ª. ed., Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

\_\_\_\_\_. *La Reforma del Proceso Penal II: comentarios a la ley de medidas urgentes de Reforma Procesal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1992.

VOLK, Klaus. *Grundkurs StPO*. München: Beck, 2012.



# AS CORREGEDORIAS, A NACIONAL E AS INTERNAS, NO CONTEXTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA

*[Public Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility in the context of the Public Prosecution as an institution of access to justice]*

**Gregório Assagra de Almeida<sup>1</sup>**

**Recebido em 04.07.2016**

**Aprovado em 28.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Acesso à Justiça na era atual e a sua importância para a compreensão do papel constitucional do Ministério Público. 2.1. O acesso à Justiça como método de pensamento e o mais importante direito e garantia em uma democracia. 2.2. O conceito ampliado sobre o acesso à Justiça: sistema de resolução por adjudicação e sistema de resolução pelo diálogo e pelo consenso. 2.3. O conceito ampliado de acesso à Justiça e os dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. 3. Direitos e garantias fundamentais como valores fundantes do Estado e da Constituição e força irradiante, em grau máximo, do sistema jurídico no Estado Democrático de Direito. 4. O Ministério Público como garantia institucional constitucional fundamental de acesso à Justiça. 5. As Corregedorias como garantias fundamentais da própria garantia Ministério Público. 6. Uma nova dicotomia constitucional dos direitos e deveres para a aferição das atribuições do Ministério Público. 7. Fatores para a legitimação social das funções constitucionais do Ministério Público e sua importância para tornar mais qualitativo o trabalho de orientação e de fiscalização da Corregedoria Nacional e das demais Corregedorias do Ministério Público brasileiro. 7.1. Priorização da atuação preventiva. 7.2. Exercício da função pedagógica da cidadania: um

<sup>1</sup> Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos e bolsista CAPES em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas desde 1993. Atualmente, é assessor do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Auxiliar em Cooperação Eventual da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Foi diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei (PL) nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. É professor e foi coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itáúna. Foi integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Professor visitante do Programa de Postgrado sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales en el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla, em La Mancha (Espanha). Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácido.

compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CR/1988). 7.3. Realização periódica de audiências públicas. 7.4. Provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade. 7.5. Ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional. 7.6. Atuação vinculada à especificação funcional da Instituição. 7.7. Acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais. 7.8. Adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição. 7.9. Formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público. 7.10. Revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. 7.11. Utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição. 7.12. A necessidade de que os mecanismos de resolução consensual dos conflitos sejam consagrados na cultura e implementados na prática do Ministério Público e a possibilidade de utilização da negociação, da mediação, da conciliação e dos acordos de resultados pelas Corregedorias do Ministério Público. 8. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** O Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico. O Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça. Com efeito, as Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno, são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro. É relevante que as Corregedorias atuem, na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *The Public Prosecution is a constitutional guarantee fundamental of access to justice of Society. The fundamental rights and the constitutional guarantees are values for to make the Constitution and the State in a democracy and, at the same time, are the radiant center with the maximum of normative force of the legal system. The Public Prosecution has the legal nature of institutional fundamental guarantee of access to justice. Therefore, Public Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility are fundamental guarantees of Society aimed to guidance and supervision of the Brazilian Public Prosecution. It is important that Public Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility work for guidance and supervision, to make more effective the magnification factors of the social legitimacy of the Public Prosecution.*

**PALAVRAS-CHAVES:** Acesso à Justiça. Direitos e Garantias Fundamentais. Ministério Público. Corregedorias do Ministério Público. Fatores de Ampliação da Legitimação Social do Ministério Público.

**KEYWORDS:** *Access to justice. Fundamental Rights and Fundamental Guarantees. The Public Prosecution. Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility. Factors of the social expansion of legitimacy of the Public Prosecution.*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a apresentar algumas considerações sobre o papel das Corregedorias do Ministério Público, partindo-se da concepção de que o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade. Para tanto, leva-se em consideração a ideia de que os direitos fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma

democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico.

Faz-se uma análise do acesso à Justiça na era atual, destacando-se sua importância para a compreensão do papel constitucional do Ministério Público e das respectivas Corregedorias desta importante instituição. Em seguida, são analisados a força irradiante dos direitos fundamentais e os importantes fatores para a ampliação da legitimidade social do Ministério Público, os quais devem ser observados para tornar mais qualitativas e substanciais as atividades orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público brasileiro, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, no plano do controle externo, e as Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos, em sede de controle interno.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA NA ERA ATUAL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A COMPREENSÃO DO PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### 2.1. O Acesso à Justiça como Método de Pensamento e o mais importante direito e garantia em uma democracia

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.

A própria *ciência jurídica* é atualmente concebida como uma *ciência prática*, voltada para casos concretos, e abrange as três dimensões da dogmática jurídica: a *analítica*, a *empírica* e a *normativa*. A conjugação dessas três dimensões revela o caráter integrativo e pluridimensional da ciência jurídica como ciência prática, que se desenvolve para a resolução de casos reais. Nesse sentido, Robert Alexy<sup>2</sup> afirma que, por mais abstratos que possam ser as teorias ou os enunciados da ciência jurídica, eles estão sempre ligados à solução de casos, mais precisamente à fundamentação de juízos jurídicos concretos do dever ser.

A *velha hermenêutica*, que tinha a *interpretação não valorativa da lei* como a essência relativa à aplicação do Direito, é superada pela *nova hermenêutica constitucional*, cuja construção tem início após a Segunda Grande Guerra Mundial. Na *nova hermenêutica*, afirma Paulo Bonavides, *concretizam-se preceitos constitucionais*, de modo criativo, com a ponderação de valores, especialmente no plano de direitos e garantias constitucionais fundamentais, em relação aos quais a aplicabilidade imediata e a eficácia irradiante vinculatória geral são uns dos seus traços característicos<sup>3</sup>.

2 ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Traducción de Jorge M. Seña. 2ª ed. Barcelona: Gedisa, S.A., 1997, p. 33.

3 Explica BONAVIDES: "(...) na Velha Hermenêutica 'interpretava-se' a lei, e a lei era tudo, e dela todo podia se retirado que coubesse na função elucidativa do intérprete, por uma operação lógica, a qual, todavia, nada acrescentava ao conteúdo da norma; em a Nova Hermenêutica, ao contrário, 'concretiza-se' o preceito constitucional, de tal sorte que concretizar é algo mais do que interpretar, é, em verdade, interpretar com acréscimo, com criatividade. Aqui ocorre e prevalece uma operação cognitiva de valores que se ponderam. Coloca-se o intérprete diante da consideração de princípios, que são as categorias por excelência do sistema constitucional" (BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 633).

Por outro lado, o *pensamento sistemático*, construído e desenvolvido pelo *positivismo legalista*, tornou-se o principal responsável pela elaboração de modelos classificatórios ou de enquadramento teórico meramente abstratos, fechados, autossuficientes, dentro dos quais não havia preocupação com a efetividade dos direitos ou com a realidade social e concreta. Atualmente, passa-se por um momento em que devem ser considerados também os problemas, as situações concretas e, fundamentalmente, o plano da proteção e da efetivação dos direitos, como condições legitimantes do próprio Direito. O período atual é de transição, de mudança de paradigma, e nele assume relevância extraordinária o *pensamento problemático* que vê o Direito também como problema. Theodor Viehweg foi um dos grandes responsáveis para o início da virada de paradigmática quando revisitou, com sua inserção no contexto da era atual, a tópica como técnica do pensamento que se orienta para o problema<sup>4</sup>.

Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à Justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>5</sup>, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à Justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

O enfoque sobre o acesso à Justiça *como movimento de pensamento* constitui atualmente um dos pontos centrais de transformação do próprio pensamento jurídico, que ficou por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante que só serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia do seu verdadeiro sentido e a justiça da realidade social.

4 Escreveu VIEHWEG: “Aristóteles introduziu em seu próprio trabalho filosófico o estilo mental dos sofistas e dos retóricos, sobretudo quando teve que tratar de uma minuciosa discussão de problemas. As investigações sobre as aporias no livro terceiro da Metafísica são um bom exemplo disso. Nasceu assim seu famoso método de trabalho aporético (1), que é exemplar para a filosofia moderna (24). O termo aporia designa precisamente uma questão que é estimulante e iniludível, designa a ‘falta de um caminho’, a situação problemática que não é possível eliminar, e que Boécio traduziu, talvez de modo frágil, pela palavra latina ‘dubitatio’ (2). A tópica pretende fornecer indicações de como comportar-se em tais situações, a fim de não se ficar preso, sem saída. É portanto uma técnica do pensamento problemático” (VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência*, 1979, p. 33).

5 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 11-12.

## 2.2. O conceito ampliado sobre o acesso à Justiça: sistema de resolução por adjudicação e sistema de resolução pelo diálogo e pelo consenso

A concepção sobre o acesso à Justiça defendida neste texto não representa apenas o acesso ao Judiciário, mas o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, tais como o acesso ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à arbitragem etc. Também inclui o acesso à Cortes Internacionais de direitos humanos.

Até no plano jurisdicional, o direito de acesso à Justiça não é só o direito de ingresso ou o direito à observância dos princípios constitucionais do processo, mas também o Direito constitucional fundamental de obtenção de um resultado adequado da prestação jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CR/1988). A decisão que se projeta para fora, atingindo as pessoas, como resultado da prestação jurisdicional, deverá ser constitucionalmente adequada e justa<sup>6</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas internos de acesso à Justiça. O *sistema de acesso por adjudicação*, que se viabiliza, geralmente, pelo judiciário por intermédio de liminares, sentença e medidas executivas (art. 5º, XXXV, da CR/1988). E, também, o *sistema de resolução consensual de conflitos*, conforme orienta o Preâmbulo da Constituição, quando prevê que a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, *com a solução pacífica das controvérsias*. No mesmo sentido, dispõe o art. 4º, inciso VII, da CR/1988 que a República Federativa do Brasil será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos.

Houve, portanto, um grande erro no Brasil ao concentrar quase toda prática que envolve o acesso à Justiça no sistema de resolução por adjudicação (art. 5º, XXXV, da CR/1988). É essa, portanto, uma das razões de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatar, em suas pesquisas (destacando-se aqui o Justiça em Números), que no País há mais de cem milhões de processos em tramitação.

Sem sombra de dúvida, atualmente é forte a consciência no sentido de que é fundamental a mudança de cultura e de prática, de modo a priorizar a resolução consensual dos litígios. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 125/2010 é um divisor de águas ao dispor sobre a *Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*. No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), destaca-se a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a *Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências*.

<sup>6</sup> A respeito da importância da justiça do caso concreto, e sustentando a ideia do formalismo valorativo com uma nova fase do direito processual, escreveu com precisão Carlos Alberto de Oliveira (2010, p.3): “O fim último do processo já não é mais apenas a realização do direito material mas a concretização da justiça material, segundo as peculiaridades do caso. A lógica é argumentativa, problemática, da racionalidade prática. O juiz, mais do que ativo, deve ser cooperativo, como exigido por um modelo de democracia participativa e a nova lógica que informa a discussão judicial, ideias essas inseridas num novo conceito, o de cidadania processual”.



Na sequência devem ser destacados o Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) e a Lei de Mediação e de Autocomposição dos conflitos no âmbito do Poder Público, aprovada recentemente pelo Congresso Nacional (Lei nº 13.140/2015).

O Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos” (art. 3º, § 2º). No § 3º do mesmo artigo há a previsão de que o rol das técnicas de resolução consensual dos conflitos é meramente exemplificativo: (art. 3º, § 3º, do CPC/2015): “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

E mais: o Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) deve criar, no âmbito administrativo, canais de resolução consensual (art. 174):

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta;

O artigo 1º e seu parágrafo único da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, preveem que a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público tem como objetivo assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição, de forma a incumbir ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

O parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, chega a prever a possibilidade da negociação entre os próprios membros do Ministério Público: “A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público”.

Portanto, é evidente nos dias atuais a necessidade de aprimoramento dos trabalhos da Corregedoria Nacional visando à efetividade, à eficiência e à resolução, negociados problemas e controvérsias afetos à sua área de atuação orientadora e fiscalizadora.

### 2.3. O conceito ampliado de acesso à Justiça e os dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo

No novo perfil constitucional do Ministério Público brasileiro há dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma é desastroso, uma vez que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados<sup>7</sup>. O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajurisdicional como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Nesse contexto, é importante que se busque efetivar o Ministério Público *resolutivo*, levando-se às últimas consequências o *princípio da autonomia funcional* com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados<sup>8</sup>.

Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, as audiências públicas, de sorte a fazer seu uso efetivo e legítimo.<sup>9</sup>

Portanto, nesse contexto, a atuação extrajurisdicional da Instituição é fundamental para a proteção e a efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. Um Judiciário preparado e consciente de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade.

Marcelo Pedroso Goulart propõe que o Ministério Público deve

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição)

7 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 119-123.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 120-121.

9 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 119-123.

está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).<sup>10</sup>

O Ministério Público *resolutivo*, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais<sup>11</sup>.

### **3. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS COMO VALORES FUNDANTES DO ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO E FORÇA IRRADIANTE, EM GRAU MÁXIMO, DO SISTEMA JURÍDICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Os direitos fundamentais são as mais importantes conquistas da sociedade na democracia contemporânea, e seus conceitos e características são relevantes para a renovação do Direito em suas várias dimensões de atuação. Constituem, na verdade, valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia.<sup>12</sup> No plano da positivação constitucional, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais formam um conjunto de princípios irradiantes do sistema jurídico, com força normativa em grau máximo e aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/1988).

A teoria dos direitos fundamentais constitucionais adotada no Brasil, apoiada no modelo de proteção individual e coletiva, é construída com base em princípios como mandamentos de otimização do sistema. Portanto, isso impede interpretações restritivas desses direitos e garantias pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário, proibindo, inclusive, retrocesso das conquistas sociais consagradas constitucionalmente. E, além disso, impõe novos conceitos para o Direito em suas mais diversas dimensões de atuação.

A Constituição Brasileira consagrou dois grandes modelos de direitos e de garantias fundamentais, o individual e o coletivo (Título II, Capítulo), sendo que esse modelo encontra amparado nos critérios justificadores da titularidade, dos mecanismos de acesso à Justiça e das situações de lesão e de ameaças a direitos, que poderão ser de dimensão individual ou coletiva.

10 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 121-122.

11 Mais uma vez colhem-se as lições de GOULART: “Do ângulo político, só poderemos entender o promotor de justiça como trabalhador social, vinculado à defesa da qualidade de vida das parcelas marginalizadas da sociedade, a partir do momento em que rompa as barreiras que historicamente o isolaram dos movimentos sociais, passando a articular sua ação com esses movimentos. Deve assumir o seu compromisso político, não apenas nos aspectos da retórica e das elaborações doutrinárias, mas, sobretudo, na atuação prática, como intelectual orgânico” (GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 98).

12 LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial: fundamentos do direito*. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 102.

Nesse contexto, e levando-se em orientação a cláusula aberta dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais consagrada no art. 5º, § 2, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos fundamentais são todos os direitos, individuais ou coletivos, previstos expressa ou implicitamente na ordem jurídica e que representam os valores maiores nas conquistas históricas dos indivíduos e das coletividades, os quais giram em torno de um núcleo fundante do próprio Estado Democrático de Direito, que é justamente o direito à vida e à sua existência com dignidade.

A *multifuncionalidade* dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais permite, por exemplo, a releitura da atuação do Ministério Público. Aqui podem ser destacados no âmbito dessa multifuncionalidade: a aplicabilidade imediata; a interpretação ampliativa; e a proibição de retrocesso. Além disso, essa multifuncionalidade impõe a adoção de mecanismos que garantam a tempestividade e a duração razoável da tutela jurídica.<sup>13</sup> Em relação ao Ministério Público, ressalta-se que essa multifuncionalidade impõe a adoção de novas técnicas de atuação, principalmente na tutela coletiva, como, por exemplo, a utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação da Instituição com o objetivo de contribuir, ao lado da sociedade, para a promoção da transformação positiva da realidade social<sup>14</sup>.

A título de exemplo, como efeito dessa multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, verifica-se que ação civil pública, que está no rol das atribuições constitucionais do Ministério Público, possui aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/88), não lhe sendo compatível interpretação restritiva. A ação civil pública também está inserida entre as cláusulas superconstitucionais e, assim, não poderá ser restringida ou eliminada da Constituição (Título II, Capítulo IV, arts. 127, *caput*, e 129, III, da CR/88). Ela possui prioridade na tramitação processual em razão da relevância social dos bens e valores jurídicos por ela tuteláveis, e seu objeto material, por se tratar de direito fundamental (Título II, Capítulo I, da CR/1988), no caso os direitos coletivos em geral, deverá receber interpretação aberta e flexível, o que tem

13 Não obstante às divergências existentes e outros países, a doutrina e a jurisprudência no Brasil caminham no sentido seguro da eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais, conforme orientação consagrada na Constituição Federal de 1988. Segundo Daniel Sarmiento, “No direito brasileiro, não há maiores dificuldades processuais para a aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas, diante do exercício, por todos os juízes, da jurisdição constitucional. Não obstante, é importante destacar que, corroborando a tese da vinculação direta dos particulares aos direitos fundamentais, a doutrina e a jurisprudência admitem que entidades privadas figurem no polo passivo de remédios constitucionais voltados para a tutela desses direitos, como o ‘habeas corpus’, o ‘habeas data’, a ação popular e a ação civil pública” (SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 376).

14 Nesse sentido, com vista à utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação do Ministério Público, foi pautado o belíssimo trabalho teórico, amparado em experiências concretas, desenvolvido pelo promotor de Justiça, em seu mestrado, Paulo César Vicente Lima. O referido promotor de Justiça coordenou vários projetos sociais junto à Bacia do Rio São Francisco, com excelentes resultados concretos, utilizando-os como mecanismo de atuação do Ministério Público, acabando por desenvolver sua pesquisa científica com base nessas experiências concretas. (LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. Dissertação – Mestrado em Desenvolvimento Social. Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros/MG, 2008.). Essas experiências foram fundamentais para a elaboração, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, de 31 de março de 2011, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS, e dá outras providências.

plena incidência sobre a causa de pedir e o pedido nela formulado, afastando-se a aplicabilidade do art. 293 do CPC. E mais: a máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva deve ser conferida à ação civil pública e às ações coletivas em geral, com a admissibilidade de formulação de todos os pedidos e causas de pedir, desde que compatíveis com o direito material coletivo a ser discutido, assegurado ou efetivado pela via jurisdicional. A máxima utilidade da tutela jurisdicional coletiva, com a possibilidade da sua transferência *in utilibus* para o plano individual, também tem incidência na coisa julgada coletiva, favorável à sociedade, formada em decorrência do ajuizamento de uma ação civil pública. Além disso, a imprescritibilidade formal e substancial da ação civil pública é outra consequência da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Todas essas diretrizes interpretativas, decorrentes da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, deverão ser respeitadas no plano do estudo, da concretização e das reformas legislativas relacionadas à atuação constitucional do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais.

Essa incidência deverá ocorrer tanto no modelo do Ministério Público Resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional, quanto no plano do Modelo do Ministério Público Demandista, que atua perante o judiciário e que necessita ser revisitado à luz da teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais<sup>15</sup>.

Levando-se em consideração a nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil (direito coletivo e direito individual, Título II, Capítulo I, da CR/1988) e, mais precisamente no que tange à atuação do Ministério Público, essa multifuncionalidade deverá ter incidência em relação a todos os direitos e garantias constitucionais de natureza coletiva, amplamente considerados, e em relação aos direitos e garantias constitucionais de natureza individual indisponível (Título II, Capítulo I, e arts. 127, *caput*, e 129, III, da CR/1988).<sup>16</sup>

A multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais é hoje o caminho necessário para a compreensão e a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados expressamente no art. 3º da CR/1988, os quais, em síntese, formam o princípio constitucional da transformação positiva social, eixo que deverá conduzir a atuação de todas as Instituições de defesa dos direitos fundamentais, especialmente do Ministério Público, que é constitucionalmente fiscal da própria ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988).

15 Sobre esses dois modelos de Ministério Público, cf. GOULART, Marcelo Pedrosa, *Ministério público e democracia — teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998. p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 119-123.

16 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. p. 361-363.



#### 4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GARANTIA INSTITUCIONAL CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O Ministério Público está inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Título IV — *Da Organização dos Poderes*, mas, em seção própria (artigos 127/130 da CF), no capítulo *Das Funções Essenciais à Justiça*. Está, portanto, separado dos demais Poderes do Estado.

O perfil constitucional do Ministério Público está estabelecido pelo art. 127, *caput*, da Constituição, que o define como “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”. É, portanto, Instituição permanente e, em assim sendo, é cláusula pétrea.

No Direito Comparado, diferentemente do que acontece no Brasil atualmente, a melhor doutrina não vê no Ministério Público de outros países um legítimo e seguro defensor dos interesses e direitos massificados e aponta como óbices a *falta de independência* e de *especialização desta Instituição* e, como consequência, as *ingerências políticas espúrias*. Todavia, o próprio Mauro Cappelletti<sup>17</sup>, como crítico da outorga dessa espécie de atribuição ao Ministério Público, já ressaltou que esses obstáculos não se apresentam ao Ministério Público brasileiro, sobretudo depois que sua independência foi assegurada pela Constituição de 1988.

Após o advento da Constituição de 1988, que representa a maior conquista do Ministério Público brasileiro, outras leis vieram no sentido de possibilitar a efetividade das tarefas constitucionais da Instituição, explicitando suas atribuições e legitimando-as expressamente para a atuação na tutela, especialmente das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei nº 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei nº 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90), do consumidor (Lei nº 8.078/90), do patrimônio público (Lei nº 8.429/92 e Lei nº 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei nº 8.884/94), do Idoso (Lei nº 10.741/03) etc.

Como escreve Antônio Alberto Machado<sup>18</sup>, a evolução histórica permite observar a *vocação democrática* do Ministério Público<sup>19</sup>, o qual, hoje, com as novas atribuições que lhe foram reservadas pela Constituição, é instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.

17 CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 313.

18 MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

19 Escreve ainda Antônio Alberto Machado: “[...] a instituição do Ministério Público parece ter uma espécie de vocação democrática, talvez inerente à sua ratio; ou até mesmo concluir-se que a existência dela só faz sentido numa democracia, sendo certo que a sua ausência ou tibieza, de outra parte, é sempre indício de regime autoritário” (MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 140).

Há quem sustente que o Ministério Público estaria atado ao Poder Legislativo, a este incumbindo a elaboração da lei e àquele a fiscalização de seu fiel cumprimento. Há quem defenda que a atividade do Ministério Público é eminentemente jurisdicional, razão pela qual estaria ele atrelado ao Poder Judiciário. E há quem afirme que a função do Ministério Público é administrativa, pois ele atuaria para promover a execução das leis e estaria atrelado ao Poder Executivo<sup>20</sup>.

Nenhuma dessas concepções encontra respaldo perante o Texto Constitucional de 1988, que, além de ampliar muito o campo de atribuição do Ministério Público, conferiu-lhe *autonomia administrativa, orçamentária e funcional* (art. 127, § 2º, da CR/1988), colocou-o em capítulo separado dos outros Poderes do Estado, traçou seus princípios institucionais (art. 127, § 1º, da CR/1988) e, ainda, conferiu garantias funcionais aos seus órgãos de execução para o exercício independente do mister constitucional (art. 128, § 5º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”).

Entre as concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público, é muito interessante o entendimento que sustenta que houve um deslocamento da Instituição da *sociedade política*, como órgão repressivo do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autêntico defensor da sociedade<sup>21</sup>. Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a *social*, que se originou com a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade: ele assumiu paulatinamente um compromisso com a *sociedade* no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a *política*, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da *democracia* e das *instituições democráticas*. A terceira seria a *jurídica*, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade. Em verdade, o deslocamento do Ministério Público da *sociedade política* para a *sociedade civil* é muito mais *funcional* que *administrativo*, pois administrativamente o Ministério Público ainda permanece com estrutura de instituição estatal, com quadro de carreira, lei orgânica própria e vencimentos advindos do Estado, o que é fundamental para que ele tenha condições de exercer seu papel constitucional em situação de igualdade com os Poderes estatais por ele fiscalizados.

Escreve Marcelo Pedroso Goulart: “Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do ‘processo democrático’, alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria excluída

20 Sobre a polêmica, cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao ministério público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 19-20.

21 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia — teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998. p. 96. Cf. também em MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 141-142.



desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do ‘projeto democrático’<sup>22</sup>.

Contudo, repensando um pouco nosso posicionamento, acreditamos que atualmente o Ministério Público é instituição do acesso à Justiça. O enfoque sobre o acesso à Justiça *como movimento de pensamento* constitui, nos dias atuais, um dos pontos centrais de transformação do próprio pensamento jurídico, que ficou por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante que só serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia do seu verdadeiro sentido e a Justiça da realidade social. Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à Justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>23</sup>, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à Justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

O estudo do acesso à Justiça pressupõe a compreensão dos problemas sociais. Não é mais aceitável o enfoque meramente dogmático-formalista. Cappelletti, um dos estudiosos mais autorizados a falar sobre a matéria, esclarece que o dogmatismo jurídico é uma forma degenerativa do positivismo jurídico, que conduziu a uma simplificação irrealística do próprio Direito ao seu aspecto normativo, deixando de lado outros valores não menos importantes, relacionados aos sujeitos, às instituições, aos procedimentos, aos deveres e responsabilidades das partes, dos juízes e dos próprios juristas<sup>24</sup>.

A atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social em que esta ordem normativa está inserida<sup>25</sup>; está voltada para a efetividade dos direitos, principalmente para os direitos constitucionais fundamentais.

Assinala Roberto Omar Berizonce<sup>26</sup> que a transformação do pensamento jurídico passa, fundamentalmente, por duas vertentes: a) *uma renovação metodológica*, caracterizada pela utilização da investigação sociológica e análise

22 GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96. No mesmo sentido, cf. MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 141-142.

23 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 141-142.

24 Concluiu CAPPELLETTI: “Nesta impostação formalista e degenerativa do positivismo jurídico, a interpretação da norma não é outra senão aquela do ‘resultado de um cálculo conceitual de estrutura dedutiva, fundado sobre uma ideia do ordenamento como sistema de normas fechado, completo e hierarquizado’, com a ‘doutrina do silogismo judicial segundo a qual também a decisão é o resultado objetivo de um cálculo dedutivo [...]’. Não menos importante é o fato de que nesta impostação formalística, acaba por haver uma identificação do direito positivo com a justiça, ou seja, que é o mesmo, uma recusa de avaliar o direito positivo tendo como base os critérios de justiça, sociais, éticos, políticos, econômicos” (CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 144).

25 Nesse sentido, cf. BERIZONCE, Roberto Omar. *Efectivo acceso a la justicia*: prólogo de Mauro Cappelletti. La Prata: Librería. Editora Platense, 1997, p. 11.

26 BERIZONCE, Roberto O. *Efectivo acceso a la justicia*: prólogo de Mauro Cappelletti. La Prata: Librería. Editora Platense, 1997, p. 11-12.

histórico-comparativa dos estudos dos problemas e, sobremaneira, pelas propostas de soluções de política legislativa; b) a concepção do ordenamento jurídico como um verdadeiro *instrumento de transformação social*, visão esta superadora das tradicionais missões de proteção e sanção.

Novamente Cappelletti ressalta que o aspecto normativo do Direito não é renegado, mas visto como um dos elementos em relação aos quais devem ser observadas em primeiro plano as pessoas, as instituições e os processos, pois é por intermédio deles que o Direito vive, forma-se, desenvolve-se e impõe-se<sup>27</sup>.

Cappelletti chega a propor, para substituir a *concessão unidimensional*, limitada à análise da norma, uma *concessão tridimensional do Direito e da sua análise*, que se constitui: a) na análise do *problema da necessidade social* que um determinado setor do direito deverá resolver; b) na análise da *resposta* ou *solução* prevista para a hipótese nos planos normativo, institucional e processual; c) na análise crítica dos *resultados*, dentro do plano social *lato sensu* (econômico, político etc.), que deverão ser produzidos, concretamente, no âmbito da sociedade<sup>28</sup>.

Nesse contexto, em que o acesso à Justiça passa a ser método de pensamento com conceito ampliado, no sentido de se constituir o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados, tem-se que o Ministério Público, em razão da sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CR/1988), passa a possuir a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras instituições que formam a garantia constitucional de acesso à Justiça. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao inserir o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV - “Das Funções Essenciais à Justiça”, confirma essas assertivas. Ademais, como sustentamos em nosso doutoramento<sup>29</sup>, o próprio Estado Democrático de Direito, rompendo com a concepção dualista (Sociedade X Estado), está dentro da Sociedade, como sua força organizativa em grau máximo, e sua função básica é proteger e efetivar os direitos fundamentais individuais e coletivos, visando à transformação social, até porque a CR/1988, além de estabelecer, expressamente (art. 1º, parágrafo único), que todo poder emana do povo, que o exerce por seus

27 Acrescenta Cappelletti: “Em outras palavras, o direito é visto não como um sistema separado, autônomo, auto-suficiente, ‘autopoético’, mas como parte integrante de um mais complexo ordenamento social, onde isto não se pode fazer artificialmente isolado da economia, da moral, da política: se afirma, assim, aquilo que foi chamada a Concessão ‘Contextual’ do direito. Para dar um exemplo, não há mais sentido estudar, ou conceber ou ensinar o direito processual exclusivamente em seus aspectos normativos: estes vão integrar, afirmo, na visão de alguns destes atores (partes, juiz, testemunhas etc), das instituições e dos procedimentos examinados sob os aspectos sociais, éticos, culturais, econômicos, a ‘acessibilidade’, em suma, do fenômeno processual ao indivíduo, aos grupos, e à sociedade”. (CAPELETTI, Mauro. *O Acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. Revista de Processo*. São Paulo, ano 16, n. 61, p.146).

28 “A análise do jurista torna-se, desta forma, extremamente mais complexa, mas também mais fascinante e infinitamente mais realística; essa não se limita mais a acertar, por exemplo, que para promover o início de um processo ou para levantar uma impugnação, se devam observar certos procedimentos formais, mais implica, em outras palavras, em uma análise do ‘tempo’, necessário para obter o resultado desejado, dos ‘custos’ a afrontar, das ‘dificuldades’ também psicológicas a superar, dos ‘benefícios’ obtidos, etc.” (CAPELETTI, Mauro. *O Acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. Revista de Processo*. São Paulo, ano 16, n. 61, p. 146).

29 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, p. 183-193.

representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição, consagra o princípio da transformação social ao fixar, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a necessidade de criação de uma sociedade livre, justa, solidária, da erradicação da pobreza, da diminuição das desigualdades sociais (art. 3º).

Convém destacar as precisas considerações de Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Soares Berclaz:

Desde a Constituição da República de 1988, ganhou o Ministério Público destaque não apenas como o titular da ação penal, mas também como defensor da sociedade, notadamente no âmbito dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), área também conhecida como atuação em tutela coletiva. Estas atividades finalísticas, sem dúvida, são as mais coerentes e harmônicas à compreensão da instituição do Ministério Público como órgão de extração constitucional representativo da sociedade civil no Estado Democrático de Direito encarregado de promover positivas alterações e transformações na realidade social.<sup>30</sup>

Essa visão a respeito do Ministério Público, aqui sustentada, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade (o que abrange o indivíduo e a coletividade, no contexto das atribuições constitucionais do Ministério Público, arts. 127 e 129 da CR/1988), possui importantes horizontes a serem explorados no plano da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público e das ruas respectivas Corregedorias, a Nacional, no exercício do controle externo, e as corregedorias locais de cada Ministério Público, no plano do controle interno.

## **5. AS CORREGEDORIAS COMO GARANTIAS FUNDAMENTAIS DA PRÓPRIA GARANTIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Apesar da forte influência, atualmente, das classificações doutrinárias bipartidas das normas jurídicas, em regras e princípios, sendo inúmeros os estudos sobre o tema envolvendo as concepções de Alexy e Dworkin, este texto parte da concepção de que as normas jurídicas possuem três categorias: a) regras, que são normas direcionadas para casos concretos; b) princípios, que são mandamentos de otimização do sistema e, portanto, diretrizes generalizantes; c) garantias, que asseguram mecanismos de proteção dos direitos e das próprias garantias.

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

30 ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares Berclaz. *Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional*. Salvador: Podivm, 2010, p. 33.

Essa visão a respeito do Ministério Público e das Corregedorias, Nacional e Corregedorias internas da Instituição, aqui sustentada, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade (o que abrange o indivíduo e a coletividade, no contexto das atribuições constitucionais do Ministério Público, arts. 127 e 129 da CR/1988), possui importantes horizontes que podem ser explorados no plano da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público.

## **6. UMA NOVA DICOTOMIA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS E DEVERES PARA A AFERIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

No plano do acesso à Justiça, jurisdicional e extrajurisdicional, e principalmente no âmbito da proteção dos direitos fundamentais, tem-se que a *summa divisio* Direito Público e Direito Privado não foi recepcionada, como modelo adequado para orientar a tutela jurídica, pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A *summa divisio* constitucionalizada no País é *Direito Coletivo* e *Direito Individual*. O texto constitucional de 1988 rompeu com a *summa divisio* clássica ao dispor, no Capítulo I do Título II — Dos Direitos e Garantias Fundamentais, sobre os *Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*<sup>31</sup>.

Para o novo constitucionalismo democrático, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais contêm valores que devem irradiar todo o sistema jurídico, de forma a constituírem sua essência e a base que vincula e orienta a atuação do legislador constitucional, do legislador infraconstitucional, do administrador, da função jurisdicional e até mesmo do particular. Com base nessas premissas, no contexto do sistema jurídico brasileiro, a dicotomia Direito Público e Direito Privado não mais se sustenta. Outros argumentos de fundamentação tanto no viés constitucional quanto no aspecto teórico dão embasamento a essa assertiva.

Apesar da autonomia metodológica e principiológica do Direito Coletivo brasileiro, não sustentamos sua interpretação na condição de novo ramo do Direito; como não entendemos que o Direito Individual, que compõe a outra dimensão da *summa divisio* constitucionalizada no País, seja outro ramo do Direito. Na verdade, o Direito Coletivo e o Direito Individual formam a *summa divisio* consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No Direito Coletivo existem ramos do Direito, tais como o Direito do Ambiente, o Direito Coletivo do Trabalho, o Direito Processual Coletivo e o próprio conjunto, em regra, do que é denominado de “Direito Público”, que estaria dentro do Direito Coletivo, existindo, contudo, exceções. Da mesma forma, no Direito Individual há vários ramos do Direito como o Direito Civil, o Direito Processual Civil, o Direito Individual do Trabalho, o Direito Comercial etc.

31 Cf. 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.

O Estado Democrático de Direito, na hipótese, especialmente o brasileiro (art. 1º da CR/88), está inserido na sociedade<sup>32</sup>, regido pela Constituição, com a função de proteção e de efetivação tanto do Direito Coletivo quanto do Direito Individual. É um Estado, portanto, da coletividade e do indivíduo ao mesmo tempo<sup>33</sup>. Com isso, conclui-se que existem dimensões do que é denominado, pela concepção clássica, de “Direito Público” também no Direito Individual, como é o caso do Direito Processual Civil, de concepção individualista<sup>34</sup>.

O Direito Coletivo e o Direito Individual formam dois grandes blocos do sistema jurídico brasileiro, integrados por vários ramos do Direito. Entretanto, o Direito Constitucional está acima, no topo da nova *summa divisio* constitucionalizada. O Direito Constitucional representa o ponto de união e de disciplina da relação de interação entre esses dois grandes blocos. A Constituição, que estrutura o objeto formal do Direito Constitucional, é composta tanto de normas, garantias e princípios de Direito Coletivo quanto de normas, garantias e princípios de Direito Individual.

Ademais, a visão atual em torno do acesso à Justiça e da efetividade dos direitos, atrelada ao plano da titularidade, confirma a nova *summa divisio* adotada na CR/1988. A titularidade e a proteção estarão sempre relacionadas a direito individual ou a direito coletivo amplamente considerado<sup>35</sup>.

O Ministério Público atua na defesa da Constituição e dos dois planos da nova *summa divisio*. Além de guardião da Constituição, na sua condição de Lei Fundamental da ordem jurídica, a Instituição ministerial atua na defesa de todos os direitos coletivos em geral, bem como na defesa dos direitos individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CR/1988).

A partir da nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil, especialmente em razão da inserção dos direitos coletivos no plano dos direitos fundamentais (Título II, Capítulo I, da CR/1988), é que poderemos desenvolver e sedimentar um constitucionalismo brasileiro que sirva de modelo para outros países<sup>36</sup>.

32 No mesmo sentido, sustentando que o dualismo clássico (Estado e sociedade) não subsiste no Estado Democrático de Direito, Reinhold Zippelius: “A distinção entre Estado e sociedade provém de uma época histórica durante a qual a centralização do poder político na mão de um soberano absoluto e respectiva burocracia dava origem à novação de que o Estado constituía uma realidade autônoma em face à sociedade” (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de António Cabral de Moncada. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 158).

33 Reinhold Zippelius: “(...) no processo de formação da vontade estadual cada indivíduo surge, perante os outros, na posição de igual e livre. Mas a orientação do Estado não tem de ser marcada pelo egoísmo dos interesses particulares que domina a vida social, mas em vez disso — deve-se concluir — pelo justo equilíbrio daqueles interesses” (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de António Cabral de Moncada. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 159).

34 É inquestionável que a Constituição contém tanto normas de “Direito Público” quanto de “Direito Privado” e, assim, não é tecnicamente, nem metodologicamente, adequado o enquadramento do Direito Constitucional como um dos capítulos do Direito Público, conforme assim o faz a *summa divisio* clássica.

35 Cf. 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.

36 Cf. 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.



## **7. FATORES PARA A LEGITIMAÇÃO SOCIAL DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA IMPORTÂNCIA PARA TORNAR MAIS QUALITATIVO O TRABALHO DE ORIENTAÇÃO E DE FISCALIZAÇÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL E DAS DEMAIS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

O Ministério Público brasileiro passou a ser, após a CR/1988, uma grande instituição de promoção social, com atribuições constitucionais para atuar em todas as áreas relacionadas com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essas diretrizes constitucionais demonstram a importância da preocupação com a legitimação social do Ministério Público como instituição.

O fato de os membros do Ministério Público não serem, nos termos do modelo constitucional brasileiro, escolhidos diretamente pelo povo, não impede, porém, que a Instituição tenha legitimação social. Primeiro, porque o acesso à Instituição se dá após um disputado concurso de provas e títulos, exigido constitucionalmente; depois, porque a verdadeira legitimação social do Ministério Público deverá advir da sua efetiva e eficiente atuação na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/1988).

Não é, contudo, qualquer tipo de atuação que irá constituir-se em fator de ampliação da legitimação social do Ministério Público; daí a importância em se compreender o verdadeiro perfil constitucional da Instituição e suas dimensões no novo constitucionalismo.

Partindo dessa nova leitura constitucional dos compromissos e desafios do Ministério Público brasileiro, apresentar-se-á, na sequência, alguns fatores constitucionais importantes para a ampliação da sua legitimidade social; outros existem, mas fizemos a escolha em apresentar aqueles que entendemos que sejam os mais relevantes nesta etapa de maturação e de construção do Ministério Público como instituição constitucional.

Esses fatores de ampliação da legitimação social são fundamentais para qualificar, substancialmente, o trabalho orientador e fiscalizador das Corregedorias do Ministério Público, até porque as Corregedorias possuem a natureza jurídica, como ressaltado anteriormente, de garantias fundamentais da própria garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça, que é o Ministério Público como Instituição de caráter nacional, incumbindo-lhe a defesa jurisdicional e extrajurisdicional dos direitos e interesses individuais indisponíveis e dos direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados (art. 127 e 129 da CR/1988).

### 7.1. Priorização da atuação preventiva

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

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

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

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

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, uma vez que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º e 5º, XXXV, da CF/88).

Ora, se ao Ministério Público como Instituição incumbe a defesa do regime democrático, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito.



Contudo, como é cediço, a atuação da Instituição no País é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social. A prova disso é a atuação criminal, que por natureza é repressiva.

O que adianta punir criminalmente sem compreender, por intermédio de estudos e de dados estatísticos, as causas dessa criminalidade? São justamente essas causas que devem ser atacadas com prioridade. A exigência de políticas públicas específicas nesses casos é fundamental.

Além de combater repressivamente os atos de improbidade, é razoável priorizar a atuação para evitar que ocorram atos dessa natureza, especialmente os que geram dano ao Erário. Muitas vezes torna-se impossível a recuperação dos ativos desviados, o que resulta em enormes prejuízos para a sociedade. A priorização da atuação preventiva pelos Promotores de Justiça, Procuradores de Justiça e Procuradores da República será um caminho legítimo e eficaz para proteger o patrimônio público.

Em vez de esperar a aplicação de lei inconstitucional com danos sociais, é mais recomendável que se priorize o controle da constitucionalidade para que seja evitada a aplicação da lei ou do ato normativo inconstitucional.

Essa mudança de paradigma é uma exigência do Estado Democrático de Direito brasileiro, na sua condição de Estado da Justiça material, de Estado da transformação da realidade social.

O Estado Democrático de Direito, diferentemente das outras formas de Estado, tem um compromisso nuclear: transformar a realidade social na busca da igualdade material quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores. Essa transformação da realidade social com justiça também é compromisso do Ministério Público como defensor do regime democrático (art. 1º e art. 127, *caput*, ambos da CF/88).

Portanto, o papel do Ministério Público resolutivo, na defesa dos interesses sociais, deve ser exercido de forma efetiva em todas as suas esferas de atuação. Na área criminal, é imprescindível a sua inserção no seio social, para que venha a se inteirar das verdadeiras causas da criminalidade e exija políticas públicas específicas do Poder Público, além de atuar diretamente nas investigações das condutas criminosas que mais abalam a sociedade, de forma a combater com rigor e eficiência o crime organizado e permitir que o Direito Penal tenha eficácia social.

Na área coletiva, o Ministério Público deverá priorizar a atuação preventiva para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado e eficiente as condutas danosas aos direitos massificados<sup>37</sup>.

37 A respeito desse novo perfil constitucional do Ministério Público, escreve Gustavo Tepedino: “[...] o Ministério Público deixa de atuar simplesmente nos momentos patológicos, em que ocorre lesão a interesse público, sendo convocado a intervir de modo permanente, promovendo o projeto constitucional e a efetividade dos valores consagrados pelo ordenamento” (TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 300).

Na sua atuação extrajudicial, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, o Ministério Público assume função social pedagógica: com a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais. E isso a Instituição poderá fazer pelas recomendações, pelas audiências públicas e também pelo termo de ajustamento de conduta.

É de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica.

Mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se assim a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição.

## **7.2. Exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CR/1988)**

Um dos grandes problemas educacionais no Brasil, talvez um dos mais graves, decorre do fato de nosso ensino ser muito formal e distante dos direitos da cidadania. O aluno, no ensino primário e secundário, é obrigado a estudar e aprender matemática, química e física, mas não aprende o mais importante para sua convivência social: os direitos e os deveres para o exercício da cidadania e convivência democrática. Ele sai do Ensino Médio sem saber quais são seus direitos políticos, seus principais direitos fundamentais, seus direitos como trabalhador, como assegurado da previdência social, como consumidor etc. Ele nem sabe quais são as vias legítimas de acesso a esses direitos. Grande parte dos cidadãos brasileiros ainda pensa que o Promotor de Justiça está subordinado ao Juiz. Essa grande massa popular não conhece o Ministério Público, não conhece o Poder Judiciário nem tem noção dos seus compromissos constitucionais e, assim, não consegue exercer a fiscalização legítima e necessária desses e de outras instituições constitucionais.

O ensino no país contribui para a exclusão de um grande contingente popular do processo democrático e não cumpre os objetivos e princípios informadores da educação, estabelecidos no art. 205 da CR/1988, especialmente o *pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania*<sup>38</sup>. Até que haja a reestruturação do Ensino Médio no Brasil, a imprensa e as instituições de defesa social, como o Ministério Público, têm o compromisso, imposto constitucionalmente, de contribuírem para a divulgação dos direitos e

38 Estabelece o art. 205 da CF: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ao comentar o dispositivo, escreveu José Afonso da Silva: “(...) O art. 205 prevê três objetivos básicos da educação: (a) pleno desenvolvimento da pessoa; b) preparo da pessoa para o exercício da cidadania; (c) qualificação da pessoa para o trabalho. Integram-se, nestes objetivos, valores antropológico-culturais, políticos e profissionais” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 784-785).

deveres inerentes à cidadania, possibilitando que um maior número de cidadãos participem efetivamente do processo de democratização da sociedade brasileira e, com isso, não fiquem dispersos e sujeitos a manobras imorais e espúrias do Poder Político e Econômico<sup>39</sup>.

Esse compromisso com a *função pedagógica da cidadania*, além de fundamentar-se no parágrafo único do art. 1º da CF/88, onde está estabelecido que “todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”, também é desmembramento do *princípio da solidariedade coletiva*, presente no art. 3º, I, da CR/1988, constituindo-se, também, em *direito social fundamental* (arts. 6º e 205, ambos da CR/1988), fundado na própria *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, da CR/1988).

Assim, o exercício da função pedagógica da cidadania está enquadrado no âmbito do rol das matérias de *interesse social*, inserindo-se como um dos deveres constitucionais do Ministério Público, presente no art. 127, *caput*, da CR/1988.

Além das cartilhas cidadãs, da divulgação e da transparência em relação às medidas e ações da Instituição, o mecanismo da audiência pública é um legítimo canal para que o Ministério Público, em pleno diálogo com a sociedade, possa exercer, efetivamente, essa função pedagógica da cidadania, ampliando a sua legitimação social.

### 7.3. Realização periódica de audiências públicas

O mecanismo da audiência pública é um forte canal de ampliação e de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público, seja por permitir um diálogo mais direto com a sociedade, seja por permitir que a Instituição estabeleça seu programa de atuação funcional com base em propostas e reclamações da própria sociedade.

A *audiência pública* encontra-se fundamentada no *princípio constitucional do exercício direto da soberania popular*, estabelecido no art. 1º, parágrafo único, da CR/1988. Prevê o referido dispositivo constitucional que “todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”. Constitui-se, assim, mecanismo de exercício direto da soberania popular, pois o cidadão, por si, ou por seus entes sociais representativos, é convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a

39 Ao sustentarem a necessidade de um pensamento complexo, escreveu Edgar Morin: “O conhecimento deve certamente utilizar a abstração, mas procurando construir por referência do contexto. A compreensão dos dados particulares necessita da ativação da inteligência geral e a mobilização dos conhecimentos de conjunto. Marcel Mauss dizia: ‘É preciso recompor o todo’. Acrescentemos: é preciso mobilizar o todo. Certamente, é impossível conhecer tudo do mundo, bem como apreender suas transformações multiformes. Mas, por mais aleatória que seja, o conhecimento dos problemas-chave do mundo deve ser perseguido, sob pena da imbecilidade cognitiva. Tanto mais que hoje o contexto de todo conhecimento político, econômico, antropológico, ecológico constitui o próprio mundo. É o problema universal para todo cidadão: como adquirir a possibilidade de articular e organizar as informações sobre o mundo. Mas para articulá-las e organizá-las é preciso uma reforma do pensamento” (MORIN, Edgar. *O pensamento complexo, um pensamento que pensa*. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis LÊ. *A inteligência da complexidade*, Tradução de Nirimar Maria Falci. 3ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2000, p. 207-278).

observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como a tomar ciência de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas pelas autoridades públicas<sup>40</sup>.

Com efeito, a audiência pública é desmembramento *direto do princípio democrático*, estatuído no art. 1º, *caput*, da CR/1988, que tem a cidadania como um dos seus fundamentos (art. 1º, I, da CR/1988)<sup>41</sup>.

Faz-se importante ressaltar que o *direito à democracia* é apontado por Paulo Bonavides, ao lado dos *direitos à informação e ao pluralismo*, como direito fundamental de *quarta dimensão (geração)*, configurando-se como forma de democracia direta que marca o futuro da cidadania e a própria *liberdade de todos os povos*<sup>42</sup>.

Assim, *audiência pública* é o mecanismo constitucional por intermédio do qual as autoridades públicas e os agentes públicos em geral abrem as portas do Poder Público à sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, a apresentação de reclamações, a eliminação de dúvidas, a solicitação de providências, a fiscalização da atuação das instituições de Defesa Social, de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes.

O Ministério Público não só pode como deve realizar audiências públicas com periodicidade necessária. Na condição de Instituição de defesa social e de promoção da transformação, com justiça, da realidade social (arts. 1º, 3º, 127 e 129, todos da CR/1988), o Ministério Público deve permitir a participação direta da sociedade na elaboração dos seus Programas de Atuação Funcional, bem como esclarecer os cidadãos e seus entes representativos sobre as medidas adotadas pela Instituição, conduzindo o *princípio participativo*, desmembramento natural do *princípio democrático*, ao seu grau máximo de efetivação e concretização.

Não há um dispositivo expresso na Constituição que exija a realização de audiências públicas pelo Ministério Público<sup>43</sup>; contudo, há um conjunto de direitos, garantias e princípios constitucionais, expressos e implícitos, que impõem a ampliação e a facilitação do exercício direto da democracia pela

40 Sobre o exercício do poder diretamente pelo povo, aduz José Afonso Silva: “O poder que o povo exerce diretamente. O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo. As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos ‘democracia semidireta’, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta, tais como: a iniciativa popular, pela qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo de lei ao Legislativo; o referendo popular, que se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo Legislativo devem ser subjetivos à vontade popular; o plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere porque este ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida (...)” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 40-41).

41 Sustenta Geisa de Assis Rodrigues: “A audiência pública é um importante instrumento do Estado democrático de Direito construído a partir da extensão do princípio da audiência individual (...)” (RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 94).

42 Afirma Paulo Bonavides: “A democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema (...)”. (BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 525-526).

43 O art. 58, § 2º, da CF/88, prevê a realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.

participação popular, o que deve ser fomentado pelas instituições democráticas de defesa social, como é o caso do Ministério Público.

Entretanto, o fato de a audiência pública estar fundamentada no direito político de participação não significa que ela somente se dirige ao cidadão em seu sentido restrito. Os seus entes representativos, bem como outras pessoas jurídicas dela também podem participar. É o que esclarece Hugo Nigro Mazzilli:

Além do membro do Ministério Público, que a presidirá, dos funcionários desta instituição, que darão suporte e apoio ao primeiro, e das pessoas que forem nominalmente convidadas para o evento, ainda poderão participar da audiência, sem caráter taxativo: a) representantes de associações civis interessadas; b) as autoridades públicas interessadas ou que tenham competência para analisar a questão em exame; c) as entidades sindicais relacionadas com o objeto da audiência; d) as universidades ou faculdades, bem como entidades acadêmicas que tenham conhecimento técnico sobre o tema em questão; e) especialistas, peritos e técnicos, que compareçam sob convite ou espontaneamente; f) qualquer pessoa que tenha interesse geral na questão objeto da audiência.<sup>44</sup>

É o que também dispõe a Resolução PGJ nº 43/2006, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Art. 3º A audiência é aberta a todos os interessados, pessoas físicas, pessoas jurídicas e demais entidades, que deverão assinar lista de presença, sendo que a participação dar-se-á na condição de expositor ou de colaborador, os quais poderão apresentar informações ou propostas orais ou por escrito quanto aos temas a serem abordados.

No plano infraconstitucional, a realização de audiência pública pelo Ministério Público tem amparo em texto expresso de lei. É o que prevê o art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

Art. 27 Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: [...] Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: IV — promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no ‘caput’ deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

A Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, não tem previsão expressa sobre a realização de audiência pública pelo Ministério Público da União; porém, isso não impede que os Ministérios Públicos da União realizem,

44 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 330.

conforme muito bem ponderou o Procurador da República, Alexandre Amaral Gavronski:

Verdadeiro mecanismo de ‘participação’ [democracia participativa] do cidadão na tomada de decisões de interesse coletivo, decorrência natural do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil (art. 1º da CR/1988), a audiência pública não depende de lei ou regulamento para ter cabimento; esta só é necessária para fazê-la obrigatória. Por tal razão, assume pouca relevância a omissão da Lei Complementar n. 75/93 sobre o assunto, diferentemente da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que inclui explicitamente dentre as funções da Instituição ‘promover audiências públicas para, no exercício da defesa dos direitos assegurados na Constituição, garantir-lhes o respeito por parte dos poderes públicos, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam função delegada (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8625/903). Assim, tratando-se de colaboração da cidadania ao Ministério Público, cabe ao membro com atribuição para a matéria decidir se cabe ou não sua realização.<sup>45</sup>

A audiência pública é mecanismo constitucional fundamental de participação democrática, decorrente do exercício direto da soberania pelo povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e que se sujeita a vários princípios orientadores. Alguns desses princípios merecem especial destaque.

1. *Princípio democrático* (art. 1º da CR/88). O princípio democrático é o mais importante de todos os princípios; é a cláusula mãe das audiências públicas, por força do qual se impõe a fomentação da participação popular e, ao mesmo tempo, proíbem-se atitudes restritivas do acesso à audiência pública.

2. *Princípio da publicidade ampla, irrestrita e popular* (art. 5º, LX e 37, *caput*, da CR/88). À audiência pública deve ser conferida a máxima publicidade, com sua divulgação por todos os meios legítimos, tais como editais, convites, com a utilização inclusive de todos os veículos de comunicação.

3. *Princípio do retorno ou da resposta à sociedade ou ao cidadão ou da prestação de contas das medidas e resultados* (art. 5º, XXXIV, *a*, da CR). Por força desse princípio, as autoridades públicas devem prestar contas das medidas tomadas, bem como, em sendo possível, quais são os seus resultados. Esse princípio é desmembramento do direito de petição, na sua condição de garantia constitucional fundamental.

4. *Princípio da periodicidade*. A audiência pública, como é mecanismo constitucional de exercício direto da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CR/88) e condição legitimadora das instituições democráticas de defesa social, deve ser realizada com periodicidade, atendendo-se as peculiaridades dos interesses sociais de cada região do País.

45 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006, p. 90-91.



5. *Princípio da solenidade relativizada.* A audiência pública sempre deve ser presidida por uma ou por mais de uma autoridade e deve procurar observar, em prol da eficiência (art. 37, *caput*, da CR), um procedimento que lhe permita ter um início, um meio e um fim. Daí o seu caráter solene. Contudo, não se deve imprimir à audiência pública um caráter solene e formal que venha constranger o cidadão e impedir ou dificultar o exercício direto de sua soberania.

6. *Princípio da não taxatividade em abstrato ou da não limitação em abstrato do objeto da audiência pública.* O rol dos direitos e garantias constitucionais é meramente exemplificativo (art. 5º, § 2º, da CR). Em relação ao Ministério Público, especialmente, incidem os princípios da não limitação ou da não taxatividade da defesa dos direitos ou interesses individuais indisponíveis e dos direitos ou interesses difusos e coletivos (arts. 127, *caput*, e art. 129, III, ambos da CR/1988). Com base nisso e em outras diretrizes constitucionais, não é permitida a limitação em abstrato do objeto da audiência pública, a qual poderá ser designada para discutir questões relativas tanto a direitos individuais quanto a direitos coletivos. Essa orientação não impede a designação de audiência extraordinária para discutir fatos ou temas determinados, tais como um dano ambiental, o funcionamento de um certo hospital etc.

7. *Princípio do prévio agendamento e da escolha adequada do dia, local e horário que facilite o acesso ao público diretamente interessado.* A audiência pública deverá ser designada com uma relativa antecedência da data de sua realização. Com isso, facilita-se que os interessados agendem seus compromissos e compareçam ao evento público. A escolha de dia, local e horário tem que ser criteriosa para permitir e facilitar o acesso do público diretamente interessado, em maior número possível<sup>46</sup>.

8. *Princípio da oralidade e da informalidade.* A audiência pública, não obstante seja ato complexo com relativa dose de solenidade decorrente da presença de uma ou mais autoridades que a presidem, é regida pelo princípio da oralidade e da informalidade, o que se impõe como forma de facilitar a ampla participação e o debate do público interessado, o que não significa que não deve ter o registro formal dos atos da audiência<sup>47</sup>. A gravação da audiência, com a subsequente transcrição da fita, é medida que se impõe.

Por tudo que foi dito, existem múltiplas finalidades das audiências públicas, entre elas convém destacar o debate sobre fato determinado, a coleta de propostas

46 Alexandre Amaral Gavronski demonstra, com muita precisão de raciocínio, a necessidade de expedição de convite ao público com a antecedência necessária e a escolha do local que facilite o acesso dos interessados (GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006, p. 92).

47 A respeito da oralidade e informalidade da audiência pública, explica Geisa de Assis Rodrigues: “O que caracteriza a audiência pública é a existência do debate oral e informal, embora ordenado pelo órgão que a preside, sobre uma medida administrativa qualquer que tenha repercussão social. Na audiência pública, ao mesmo tempo que se informa o ter e implicações da medida administrativa analisada, se consulta a opinião sobre o assunto, sem contudo haver a vinculação da vontade do administrador, posto que na audiência pública se tem voz mas não voto. Não se confunde com os atos de colegiados públicos nos quais só participa quem é formalmente autorizado. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática” (RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95).



ou reclamações, a divulgação de medidas e resultados, o exercício da função pedagógica da cidadania.

Geisa de Assis Rodrigues aponta as funções da audiência pública:

(...) a audiência pública tem as seguintes funções: a) permite ao administrado verificar objetivamente a razoabilidade da medida administrativa; b) é um mecanismo idôneo de formação de consenso da opinião pública a respeito da juridicidade e conveniência de uma atuação do Estado; c) garante a transparência dos procedimentos decisórios do Estado; d) é um elemento de democratização do exercício do poder; e) é um modo de participação cidadã na gestão da Coisa pública, concretizando os princípios políticos e constitucionais de democracia participativa; f) tem uma importante função preventiva, pois pode evitar os prejuízos causados por uma intervenção administrativa inadequada.<sup>48</sup>

Lei infraconstitucional, decisões judiciais ou medidas administrativas não podem limitar, em abstrato, o objeto da audiência pública, tendo em vista a fundamentação constitucional dos seus princípios orientadores, como os acima expostos.

E mais: poderão ser realizadas audiências públicas com periodicidade previamente determinada ou audiências públicas extraordinárias, voltadas para o debate de questões e fatos específicos.

Como mecanismo constitucional que é, a realização de audiência pública poderá se dar de ofício pelos órgãos das instituições democráticas de defesa social, bem como mediante provocação de interessado ou interessados.

Em relação ao Ministério Público, a audiência pública poderá ser realizada também no curso ou no fim do inquérito civil ou de outro procedimento administrativo, assim como fora deles para, entre outras finalidades, colher elementos para a elaboração de programas de atuação funcional da Instituição, gerais, regionais ou locais ou para divulgação de medidas e resultados dos trabalhos institucionais.

Precisamente no âmbito da tutela coletiva pelo Ministério Público Federal, aduziu Alexandre Amaral Gavronski:

Como já referido, a tutela coletiva põe o membro do Ministério Público Federal frente a questões de grande interesse social, estranhas ao Direito e relacionadas a uma conflituosidade que, não raro, importa em difíceis opções, diante da necessária ponderação entre valores contrapostos e de grande significação para a sociedade. Para atuar nessas questões, a audiência pública é um excelente instrumento a nosso dispor se o objetivo for buscar informações gerais junto à comunidade envolvida sobre a violação a direitos coletivos que se apura (espécie de danos que vem causando, sua amplitude e decorrências), identificar a aspiração e

48 RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95.

as necessidades coletivas em dada questão, repartir com a comunidade interessada a responsabilidade quanto às decisões que se impõem ao membro do Ministério Público Federal (ajuizar ou não uma ação, firmar compromisso de ajustamento de conduta nos termos aceitos pelo infrator ou optar pela discussão judicial, por exemplo) ou mesmo buscar o entendimento entre contendores cuja controvérsia vem afetando a comunidade. Para esta última finalidade, todavia, às vezes uma reunião reservada é mais proveitosa, dependendo do número de pessoas que influenciam na decisão e do grau de belicosidade existente entre os cidadãos afetados e os responsáveis pela violação dos direitos coletivos.<sup>49</sup>

Hugo Nigro Mazzilli, ao escrever sobre o objeto das audiências públicas realizadas pelo Ministério Público, conclui:

Já no que diz respeito às audiências públicas a cargo do Ministério Público, o objeto não é, naturalmente, o mesmo das audiências públicas de caráter político-governamental; as audiências públicas cometidas ao Ministério Público são apenas um mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis (as entidades chamadas não governamentais) podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais, e, mais especialmente, participar de sua tarefa constitucional consistente no zelo do interesse público e na defesa de interesses metaindividuais (como o efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, o adequado funcionamento dos serviços de relevância pública, o respeito ao patrimônio público, ao meio ambiente, aos direitos dos consumidores, aos direitos das crianças e adolescentes, à produção e programação das emissoras de rádio e televisão, etc.<sup>50</sup>

Inúmeras são as finalidades das audiências públicas que poderão ser realizadas pelo Ministério Público<sup>51</sup>. Todavia, duas delas merecem especial destaque. A primeira é a elaboração dos Programas de Atuação Funcional. Com base nas propostas e nas reclamações colhidas em audiências públicas, o Ministério Público elaborará seus Programas de Atuação Funcional (geral, regional e local), de forma a atuar em sintonia com as reais necessidades sociais. A segunda é a função pedagógica da cidadania a ser exercida pelo Ministério Público perante os cidadãos e seus entes representativos.

Por intermédio da audiência pública, os órgãos do Ministério Público podem dialogar com a sociedade, divulgando seus direitos e deveres, especialmente os constitucionais fundamentais, de forma a permitir sua compreensão e ampliar

49 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006, p. 89-90.

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

51 Afirma Hugo Nigro Mazzilli: “Por meio das audiências públicas, o Ministério Público não se submete a uma assembléia popular, nem nelas se votam opções ou linhas de ação para a instituição, e sim por meio delas intenta o Ministério Público obter informações, depoimentos e opiniões, sugestões, críticas e propostas, para haurir com mais legitimidade o fundamento de sua ação institucional” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 327).

seu exercício pelo cidadão comum que não teve oportunidade de passar por uma instrução que siga os princípios informadores constantes do art. 205 da CF/88<sup>52</sup>.

A promoção social está no núcleo do novo perfil constitucional do Ministério Público. A defesa do regime democrático e dos interesses sociais confirmam o compromisso do Ministério Público com a transformação, com justiça, da realidade social. (art. 127, *caput*, combinado com os arts. 1º e 3º, todos da CR/1988).

Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão a criação de uma sociedade livre, justa, solidária, a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais. Tendo em vista que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e que o Ministério Público é defensor do regime democrático, todos esses objetivos, elencados expressamente no art. 3º da CF/88, também vinculam o Ministério Público.

Para Marcelo Pedroso Goulart:

Levar avante essa prática transformadora (práxis) é cumprir uma função política maior, que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia. A realização prática dessa função política maior dá-se no ‘movimento catártico’ que promove a transição da sociedade, dos seus movimentos, das suas organizações e de suas instituições do ‘momento corporativo’ e particularista para o ‘momento ético-político’ de modificação do real.<sup>53</sup>

Todavia, adverte Goulart que o Ministério Público ainda não conseguiu superar muitas barreiras: a velha Instituição (pré-88) morreu; porém o novo Ministério Público (pós-88) ainda não se firmou:

No nível institucional, portanto, o Ministério Público ainda não superou, plenamente, o ‘momento corporativo’, fato que impõe a aceleração do ‘movimento catártico interno’. Do contrário, a ‘passividade’ poderá tomar conta da Instituição, levando-a à ‘impotência objetiva’, ao não cumprimento da sua função política e dos objetivos que lhe foram postos pela Constituição. Esse tipo de ‘comportamento passivo-impotente’ poderá acarretar a perda de legitimidade (de sustentação social) e levar ao retrocesso na configuração formal-institucional do Ministério Público.<sup>54</sup>

Portanto, para o Ministério Público cumprir essa sua tarefa constitucional não mais se sustenta o modelo institucional antigo que ainda se arrasta pelo país. É preciso avançar com o planejamento funcional e nas estratégias de atuação. A atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público deve ser superada por um novo modelo, em que o compromisso com a transformação

52 Cf. ALMEIDA; SOARES JÚNIOR; GONÇALVES, 2006, p. 13-14.

53 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713.

54 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713-714.

social, o planejamento estratégico e a eficiência passem a ser condições naturais em todos os âmbitos da atuação institucional, jurisdicional ou extrajurisdicional.

A atuação repressiva, amparada geralmente nas espécies clássicas de prova (prova pericial, testemunhal etc.) deve ceder espaço para a atuação com base nas estatísticas e nos indicadores sociais<sup>55</sup>.

Para tanto, é imprescindível que o Ministério Público, em todos as suas esferas, constitua núcleos de estudos e estatísticas de atuação funcional e realize parcerias importantes com centros de estudos e pesquisas, bem como com universidades que possam fornecer-lhe elementos que deem a ele condições adequadas para atacar, racionalmente, as causas geradoras das graves injustiças sociais<sup>56</sup>.

Torna-se imperioso, também, que o Ministério Público acompanhe e fiscalize a elaboração e o cumprimento dos orçamentos públicos, garantindo a aplicação das verbas públicas necessárias para atender aos ditames constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito, especialmente os elencados no já referido artigo 3º e nos artigos 5º e 6º, todos da CR/1988. A atuação da Instituição, neste âmbito, poderá ser extrajurisdicional e jurisdicional. No plano extrajurisdicional, o Ministério Público deverá acompanhar a votação orçamentária, participando das propostas de inserção de políticas públicas específicas, socialmente necessárias, além da utilização dos mecanismos da recomendação e do TAC visando à realização de políticas públicas a serem contempladas nos orçamentos públicos. Poderá, ainda, realizar audiências públicas para colher reclamações e propostas objetivando o controle orçamentário. No plano jurisdicional, o Ministério Público poderá mover ações coletivas com pedidos de tutelas específicas, especialmente o de tutela inibitória, para garantir o cumprimento orçamentário adequado. Contudo, a falta de

---

55 A respeito do surgimento dos indicadores sociais e da sua importância para demonstrar que crescimento econômico não é evidência certa da melhoria das condições de vida das pessoas, escreve Paulo Martino Jannuzzi: “O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora seja possível citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população em países do Terceiro Mundo. A despeito do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social [...]”. (JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://com.ciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>, p. 1. Acesso em: 3 jun. 2008, 12h30).

56 Esclarece Paulo Martino Jannuzzi: “Diferentemente de outros países latino-americanos, no Brasil, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas usadas para construção dos indicadores são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cumpre seu papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de ministérios e como agente disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatísticas também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas secretarias de Estado e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais. Alguns ministérios e secretarias estaduais também têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados administrativos. Assim, o IBGE, agências estaduais de estatísticas e ministérios/secretarias integram, pois, o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil”. (JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://com.ciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>, p. 1. Acesso em: 3 jun. 2008, 12h30).

previsão orçamentária não poderá ser obstáculo à atuação do Ministério Público, especialmente no âmbito dos direitos coletivos, inseridos na Constituição da República como direitos fundamentais de aplicabilidade imediata (Título II, Capítulo, art. 5º, § 1º). Nos casos de políticas públicas específicas e socialmente necessárias, o Ministério Público tem o dever constitucional, em razão do seu compromisso com os interesses sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988), de atuar para garantir sua implementação tempestiva e adequada.

Nesse sentido, já aduzimos:

Falta de norma regulamentadora ou a alegação de ser norma programática não são obstáculos à aplicabilidade imediata e à vinculação geral dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. A simples alegação de impossibilidade jurídica não é admitida como cláusula impeditiva da realização de direitos e garantias constitucionais fundamentais. A impossibilidade, que poderá servir como impedimento, é somente a real, amparada em elementos e circunstâncias fáticas, e mesmo assim deve ser sopesada concretamente.<sup>57</sup>

O combate articulado e efetivo à sonegação fiscal, extrajurisdicional e jurisdicional também é um caminho útil para garantir a ampliação das receitas do Estado e o cumprimento orçamentário.

A respeito do controle orçamentário pelo Ministério Público aduziram Jayme Weingartner Neto e Vinícius Diniz Vizzotto:

O Ministério Público tem papel importante na manutenção do Estado Democrático de Direito, conforme prevê a própria Constituição em seu art. 127, *caput*. Nesta senda, uma das vertentes mais importantes para a concretização deste Estado Democrático de Direito é a utilização, de modo transparente, conforme os ditames da Boa Governança, do orçamento público (...). Destarte, o Ministério Público tem importante atuação no campo atinente ao Orçamento Público, uma vez que ele atua tanto (i) na questão da captação de receita (fiscalização da sonegação, firmatura de termos de compromisso de ajustamento de conduta para regularizar situações potencialmente ilícitas), bem como na (ii) indução da 'boa' despesa, seja em âmbito institucional interno ou junto a outros órgãos públicos, tanto na esfera do Executivo (indução de políticas públicas), do Legislativo (indução de processos legiferantes tendentes à promulgação de leis com temática específica) ou do Judiciário (utilização dos meios e instrumentos judiciais para concretizar disposições orçamentárias e legais).<sup>58</sup>

Portanto, não mais se sustenta a predominância de uma atuação repressiva condutora da continuidade das injustiças sociais. É importante combater,

57 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, p. 334.

58 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: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'*. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 292-293.

por exemplo, as reais causas geradoras da criminalidade, o que deverá ser feito mediante indicadores sociais e diagnósticos sociais específicos, os quais necessitam ser realizados com periodicidade pela Instituição por intermédio de suas parcerias.

Só assim o Ministério Público conseguirá assumir e exercer, efetivamente, a sua mais nobre função constitucional: a promoção da justiça social.

Nesse sentido, conclui Marcelo Pedroso Goulart:

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes ‘agentes da vontade política transformadora’, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a ‘estratégia institucional’.<sup>59</sup>

#### **7.4. Provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade**

Na condição de guardião da ordem jurídica, assume papel de destaque a atuação do Ministério Público na proteção da Constituição, o que se dá tanto no controle concentrado e abstrato quanto no controle difuso e incidental da constitucionalidade. Também é fundamental a atuação da Instituição no controle extrajurisdicional da constitucionalidade, que poderá ocorrer pela expedição de recomendação para provocar, perante o Poder Legiferante, o autocontrole da constitucionalidade, bem como por intermédio da tomada de Termo de Ajustamento de Conduta, que é, também, um excelente mecanismo para viabilizar o controle extrajurisdicional da constitucionalidade das leis e atos normativos.

No plano da proteção em abstrato da constitucionalidade, a Constituição Federal prevê expressamente um sistema de controle concentrado que é exercido pelo STF (art. 102, I, “a”, § 1º e § 2º, e art. 103, ambos da Constituição Federal/88), na sua condição de Corte Constitucional Nacional, ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal, os quais funcionam como Cortes Constitucionais Regionais (art. 125, § 2º, da Constituição Federal/88). Esse mecanismo processual de proteção em abstrato e concentrado contra a inconstitucionalidade das leis e atos normativos, exercido perante as Cortes Constitucionais, não exclui a existência de outras formas de controle, tais como os exercidos pelos próprios Poderes Legiferantes, por intermédio do autocontrole

59 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713.



da constitucionalidade, ou pelo chefe do Poder Executivo, neste caso por meio do exercício do poder do veto. O referido mecanismo não exclui, ainda, o controle difuso e incidental da constitucionalidade, que possui natureza de garantia constitucional fundamental (art. 5º, XXXV, da CR/1988)<sup>60</sup>.

Assim, em sendo possível, é até mais recomendável o autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante — seja por intermédio da revogação, seja por intermédio da alteração para adequação ao sistema constitucional da lei ou ato normativo apontado como inconstitucional.

Com efeito, é mais razoável provocar, primeiramente, nas hipóteses em que as circunstâncias venham a comportar, a atuação do Poder elaborador da norma apontada como inconstitucional, deixando para depois, em caso de recusa do autocontrole da constitucionalidade pelo poder competente, a via do controle abstrato e concentrado da constitucionalidade perante a Corte Constitucional competente.

O Ministério Público é um dos principais legitimados ativos para controle abstrato e concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos perante as Cortes Constitucionais pátrias, consoante se extrai dos arts. 103, VI, e 129, IV, ambos da Constituição da República de 1988 e dos arts. 6º, I, II e III, da Lei Complementar Federal/93, art. 25, I, da Lei Federal nº 8.625/93. Contudo, essa atribuição do Ministério Público não exclui a utilização de outros mecanismos pela Instituição, especialmente quando voltados para assegurar o respeito aos direitos assegurados constitucionalmente. Portanto, quando desrespeitados os direitos constitucionais, especialmente os de dimensão social, não há dúvida que é dever do Ministério Público promover as medidas necessárias à garantia desses direitos (art. 129, III e IX, da Constituição da República de 1988).

Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é a *recomendação*, que poderá ser dirigida aos Poderes Públicos em geral e até mesmo aos particulares, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente<sup>61</sup>.

O vício da inconstitucionalidade é o mais grave no âmbito de uma ordem jurídica democrática que valoriza a Constituição como a base do sistema. É por intermédio do controle da constitucionalidade que se faz observar a supremacia e a rigidez constitucionais, impedindo que leis e atos normativos infraconstitucionais possam colocar em risco os valores primaciais da sociedade, já consagrados constitucionalmente.

60 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 690-691.

61 Cf. PARISE, E.; ALMEIDA, G.; LUCIANO, J.C.; ALMEIDA, R. 2005. p. 16-7. Também disponível em: <[www.mp.mg.gov.br](http://www.mp.mg.gov.br)> (Boletins MPMG). Cf. também ALMEIDA, 2007. p. 770-773.



Daí a importância da priorização, do planejamento e da sistematização dessa atribuição constitucional pelo Ministério Público na sua função de guardião da ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988)<sup>62</sup>.

### **7.5. Ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajudicial**

O modelo tradicional e antigo do Ministério Público, de caráter demandista, ainda é o que prevalece. Em inúmeras situações, os membros do Ministério Público, com destaque para as comarcas do interior, estão sufocados de atribuições processuais em demandas judiciais.

Nessas hipóteses, a atuação resolutiva, no plano extrajudicial, acaba sendo prejudicada, impedindo a devida inserção social da Instituição ministerial. E o pior: o Poder Judiciário vive uma verdadeira crise de efetividade, o que acaba por recair também sobre o Ministério Público e, nesses casos, em dose muito pesada, principalmente em razão do interesse social que está quase sempre presente nas demandas judiciais que justificam sua atuação.

A atuação extrajudicial por intermédio das recomendações, dos inquéritos civis, das audiências públicas, dos termos de ajustamento de conduta, é uma via necessária e muito eficaz para o Ministério Público cumprir seus compromissos constitucionais perante a sociedade e ter ampliada sua legitimidade social.

Por isso, é imprescindível a sistematização e a ampliação do investimento para ampliar e fortalecer a atuação extrajudicial do Ministério Público. A mudança cultural interna para a compreensão do modelo de Ministério Público resolutivo faz-se necessária, especialmente com o preparo de seus membros e servidores para o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos sociais.

### **7.6. Atuação vinculada à especificação funcional da Instituição**

O novo modelo constitucional implantado na CR/1988 para o Ministério Público vincula sua atuação e revela a real dimensão da sua especificação funcional. O art. 127, *caput*, da CR é a cláusula-mãe e de toda e qualquer atribuição do Ministério Público, seja no plano da sua normatização em abstrato, seja no âmbito de sua aferição concreta. A cláusula aberta de encerramento das atribuições institucionais previstas no art. 129, IX, da CR/1988, deve ser lida em perfeita sintonia com o art. 127, acima citado.

Com efeito, a base da especificação funcional do Ministério Público é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Qualquer espécie de atuação institucional deve estar

<sup>62</sup> Nesse sentido, cabe destacar que foi criada, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade (Resolução PGJ-MG nº 75/2005), com as finalidades apresentadas acima.

atrelada a essas diretrizes constitucionais. As atribuições arroladas no art. 129 da CR/1988 estão em perfeita correlação com o art. 127, *caput*, da CR/1988.

Lei infraconstitucional não poderá conferir ao Ministério Público atribuição que não esteja seguindo essas diretrizes principiológicas. Leis anteriores à Constituição de 1988, que se divorciaram do novo modelo constitucional, não foram recepcionadas. Tudo isso decorre da força normativa e irradiante da Constituição, nos termos apresentados pelo neoconstitucionalismo.

Convém destacar que o membro do Ministério Público e a Instituição em si devem tomar o cuidado necessário para não desvirtuarem, em suas atuações estratégicas, essa especificação funcional estabelecida na Lei Fundamental. Por exemplo, os *problemas de caixa* do Governo e as dificuldades administrativas do Poder Público em geral não podem servir de parâmetro para justificar a não atuação do Ministério Público; caso contrário, a Instituição estaria desvirtuando sua especificação funcional ao levar em conta, para justificar sua omissão, problemas que estão relacionados com a especificação funcional de outra instituição, no caso o Poder Executivo.

### **7.7. Acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais**

Para o jurista Marcelo Zenkner, o Ministério Público precisa ingressar em uma nova fase, em que são fundamentais os resultados adequados e efetivos da sua atuação funcional. Em palestra proferida no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, afirmou Zenkner que não é suficiente que o membro da Instituição simplesmente ajuíze a ação e passe para o Poder Judiciário o problema. Torna-se cogente, como fator de ampliação da sua legitimação social, que ele também acompanhe efetivamente a tramitação processual e tome medidas para garantir o rápido e adequado andamento processual, bem como a execução dos provimentos jurisdicionais, especialmente no que tange aos processos coletivos, em razão de seus impactos sociais<sup>63</sup>. Estamos de pleno acordo com o talentoso jurista, que tem desenvolvido parte dos seus estudos para aprimorar a efetividade da atuação do Ministério Público<sup>64</sup>. Em tempos atuais, a leitura do direito não mais se sustenta no plano abstrato; o plano da concretização é fundamental para compreensão do direito no neoconstitucionalismo.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth destacam a importância do acesso à Justiça como novo método de pensamento para a revisão da filosofia do direito e da própria teoria geral do direito:

[...] o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e

63 Palestra proferida na Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais-BH no dia 22 de janeiro de 2008, às 14h, para o curso de formação dos novos Promotores de Justiça do XLVII Concurso – Inquérito civil: técnicas de investigação em improbidade administrativa, formalização de TAC e de Recomendação.

64 Destaca-se ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.<sup>65</sup>

É importante também que o membro da Instituição acompanhe toda a instrução e diligencie para a produção necessária das provas para alcançar o resultado adequado da prestação jurisdicional. Nos tribunais, é relevante o acompanhamento dos recursos e das ações de competência originária pelo órgão da Instituição, que deverá até mesmo fazer sustentação oral nas hipóteses cabíveis.

### **7.8. Adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição**

O planejamento estratégico da atuação funcional deve vincular todos os órgãos do Ministério Público. Não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação.

Nesse sentido, Marcelo Pedroso Goulart<sup>66</sup> propõe uma revisitação na leitura dos princípios institucionais do Ministério Público. Diz ele que, no âmbito do seu objetivo estratégico de promoção da transformação social, o Ministério Público deve definir políticas públicas nos seus Planos e Programas de Atuação Institucional, com a fixação de metas prioritárias que orientem a atuação dos órgãos de execução e até mesmo da Administração Superior. Essas metas prioritárias devem ser seguidas pela Instituição e por seus membros como decorrência do *princípio da unidade* institucional. Para o autor, o *princípio da unidade* ganhou na CR/1988 conotação política que supera as dimensões meramente administrativas que estavam presentes em sua concepção clássica, passando a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público. Afirma, também, Marcelo Goulart que o princípio da independência visa a garantir ao órgão da Instituição o exercício independente das suas atribuições funcionais:

[...] tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público). Por força desse princípio,

65 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 11-12.

66 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 714.

consagrou-se o seguinte aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito.<sup>67</sup>

A independência funcional seria, nesse sentido, uma garantia da própria sociedade antes mesmo de ser uma garantia do membro do Ministério Público, conforme conclui Marcelo Goulart:

O Ministério Público concretiza o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação. Essas metas decorrem de imposição constitucional, portanto, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público.<sup>68</sup>

### **7.9. Formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público**

Para que haja a concretização do novo Ministério Público, constitucionalmente delineado, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade atrelada aos valores éticos e humanos que compõem o núcleo do direito no pós-positivismo jurídico. A vida e sua existência com dignidade, em todos os seus planos, devem ser fatores de direcionamento da atuação institucional do Ministério Público.

Conforme bem ressaltou Jorge Alberto de Oliveira Marum:

[...] democracia não significa apenas liberdade, requerendo também justiça social e busca da igualdade material, ou seja, condições de vida, saúde, moradia, educação e alimentação adequadas, o que se realiza mediante a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Daí a profunda ligação entre o regime democrático, que cabe ao Ministério Público defender, e os direitos humanos.<sup>69</sup>

Os cursos de ingresso, de vitaliciamento, de promoção na carreira e outros cursos que visem ao aperfeiçoamento funcional dos membros e servidores do Ministério Público devem ser tratados com base em uma visão humanística fundada na solidariedade coletiva e no direito à diferença. Os próprios editais dos concursos públicos para ingresso na Instituição devem exigir o conhecimento sobre direitos humanos.

67 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715.

68 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715-716. Para uma análise, teórica e prática, muito interessante sobre a unidade e a independência no âmbito do Ministério Público, cf. COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges. *Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTR, 2015.

69 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2006, p. 395.

Por outro lado, a formação multidisciplinar e interdisciplinar é fundamental para que membros e servidores do Ministério Público tenham uma visão mais holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da Instituição.

Uma das características principais dos novos direitos, especialmente os de dimensão coletiva, é a sua extrema complexidade. O operador do direito tem dificuldade para compreender e interpretar adequadamente os direitos coletivos somente com fundamento nas diretrizes estabelecidas pela ordem jurídica. Esses direitos, em geral, exigem um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas de conhecimento, tais como a engenharia, a biologia, a agronomia, a sociologia, a economia, a ciência política, a geologia etc.

A interpretação fundada no diálogo multidisciplinar e interdisciplinar é o melhor caminho para a boa e adequada compreensão dos novos direitos de dimensão massificada. A tendência é no sentido de ampliação desse diálogo com outras áreas de conhecimento, caminho hoje imprescindível para a oxigenação e o revigoreamento do próprio Direito como instrumento de justiça e de transformação da realidade social.

A compreensão das diretrizes do novo constitucionalismo, com destaque para a nova *summa divisio* constitucionalizada no País<sup>70</sup>, já apresentada neste texto, bem como a consciência crítica das verdadeiras causas geradoras dos problemas sociais, devem estar presentes nos cursos, seminários e eventos do Ministério Público.

Sustentando a necessidade de uma formação crítica e transdisciplinar do órgão do Ministério Público, afirma Antônio Alberto Machado:

Pensamos que a atuação dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e legislação subsequente, institucionalizando conflitos coletivos e operando instrumentais com caráter jurídico-político, 'na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais', apesar de sua cultura formalista e unidimensional, está em condições de fazer do 'Promotor de Justiça' um operador do direito consciente de suas funções não só jurídicas, mas também políticas e sociais, pelo relacionamento transdisciplinar que doravante estará forçado a fazer entre a estrutura normativa do direito que aplica e as estruturas sociopolíticas que estão na gênese dos conflitos coletivos.<sup>71</sup>

### **7.10. Revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais**

É fundamental a releitura e a reestruturação da atuação do Ministério Público no processo civil como órgão interveniente, com base na teoria dos direitos

70 Cf. 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.

71 MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 194.

fundamentais, especialmente naquilo que se relaciona com o direito à vida e sua existência com dignidade, núcleo básico e irradiante do sistema constitucional (Título II da CR/1988).<sup>72</sup>

Devem ser destacadas também as hipóteses de interesse social, como as situações em que esteja presente, no processo civil, a necessidade de aferição da função social da propriedade, da função social do contrato e da função social da empresa. Nessas demandas, mesmo que sejam partes pessoas capazes (por exemplo, pessoas físicas ou empresas), também é necessária a participação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, o que se daria por força de disposição constitucional que determina que a Instituição atue na defesa dos interesses sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988).

O Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) já sinaliza neste sentido, ao reproduzir o artigo 127, *caput*, da CR/1988 e, ainda, dispor que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais e, ainda, que atuará como fiscal da ordem jurídica (arts. 176, 177, 178 e 19).<sup>73</sup> A essência da ordem jurídica, na visão constitucionalizada, é composta justamente por direitos e garantias constitucionais fundamentais.

### **7.11. Utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição**

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, o que também ocorre em relação às suas atribuições constitucionais, consoante se interpreta do art. 129, IX, da CR/1988. Ademais, direitos e garantias constitucionais fundamentais são consagrados tanto em dimensão formal quanto em dimensão material, nesse caso pela adoção da cláusula aberta prevista no § 2º do art. 5º da CR/1988. Com efeito, tudo isso impõe uma atuação criativa do Ministério Público, tanto no plano jurisdicional quanto no extrajurisdicional, sendo que neste a Instituição assume verdadeira função resolutiva.

Além do inquérito civil, da recomendação e do termo de ajustamento de conduta, que possuem amparo no texto constitucional e no infraconstitucional, outros mecanismos legítimos, fundamentados no interesse social, poderão ser utilizados pelo Ministério Público para a defesa da sociedade (art. 1º, 3º, 127, *caput*, e art. 129, II, III e IX, todos da CR/1988). Com base na multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, as técnicas de atuação

72 Sobre a intervenção do Ministério Público no processo civil com base nas novas diretrizes constitucionais, cf. MOREIRA, Jairo Cruz. *Intervenção do Ministério Público no Processo Civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

73 Novo CPC para o Brasil – Lei nº 13.105/2016: Art. 176. “O Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis. Art. 177. O Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais. Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público. Art. 179. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I - terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II - poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer”.



devem ser flexibilizadas para atender as necessidades do direito material. Outras técnicas legítimas de atuação também poderão ser utilizadas para atender às necessidades dos direitos e das garantias fundamentais, mesmo que não previstas expressamente em lei, como ocorre com a utilização de projetos sociais como legítimos mecanismos de atuação social pelo Ministério Público.

Os projetos sociais são verdadeiros mecanismos legítimos que poderão potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, *caput*, e art. 129, todos da CR/1988).

Nesse sentido foi pautado o belíssimo trabalho teórico, amparado em experiências concretas, desenvolvido pelo promotor de Justiça, em seu mestrado, Paulo César Vicente Lima<sup>74</sup>. O referido promotor de Justiça coordenou vários projetos sociais junto à Bacia do Rio São Francisco, com excelentes resultados concretos, utilizando-os como mecanismo de atuação do Ministério Público, acabando por desenvolver sua pesquisa científica baseada nessas experiências concretas.

Recentemente, foi elaborada a Carta das Famílias como resultado do I Simpósio do Direitos das Famílias, realizado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, onde consta a utilização de Projetos Sociais como um dos mecanismos de atuação na tutela coletiva no direito das famílias, conforme registra um dos seus enunciados:

Enunciado 4. O órgão do Ministério Público com atribuição na área da tutela do Direito das Famílias poderá instaurar inquérito civil, expedir recomendações, tomar termo de ajustamento de conduta, coordenar projetos sociais e ajuizar ações coletivas, entre elas a ação civil pública (arts. 3º, 127, *caput*, 129, III, da CF/1988 e art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985). [aprovado por unanimidade]

Essa mesma orientação está presente no inciso XV do art. 4º da Resolução PGJ nº 67, de 6 de outubro de 2010, que criou, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Defesa dos Direitos das Famílias.

Convém registrar a Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011, que Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS, e dá outras providências, que em seus arts. 1º, 2º e 3º dispõe:

Art. 1º 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

74 LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros, 2008.



Público, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação aplicável.

Parágrafo único. O membro do Ministério Público poderá atuar como coordenador do Projeto Social ou parceiro de instituição pública ou privada sem fins lucrativos e que tenha entre seus objetivos estatutários a promoção de direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis.

Art. 2º Os procedimentos de Projeto Social serão regidos, entre outros, pelos seguintes princípios:

- I - transformação social;
- II - publicidade ampla e irrestrita;
- III - participação social;
- IV - eficiência;
- V - cooperação;
- VI - utilidade social;
- VII - priorização da prevenção;
- VIII - reparação integral;
- IX - máxima coincidência entre o dano e sua reparação;
- X - máxima precisão dos objetivos e metas;
- XI - avaliação e monitoramento periódicos dos resultados;
- XII - flexibilização da técnica para atender as necessidades dos direitos ou interesses fundamentais.

Art. 3º Para ser instaurado, o procedimento de Projeto Social deverá atender os seguintes requisitos de admissibilidade:

- I - Identificação dos parceiros e coordenadores;
- II - Justificativa, destacando as razões que levaram à articulação ministerial para sua elaboração, tais como importância do problema ou da situação social que se quer transformar e os benefícios econômicos, sociais e ambientais almejados;
- III - Objetivo Geral, consistente na indicação do resultado final que o projeto visa atingir ou alcançar a longo prazo;
- IV - Objetivos específicos ou metas, que correspondem às ações e medidas que devem ser executadas dentro de determinado período de tempo;
- V - Metodologia, na qual se deve indicar como se pretende atingir os objetivos e como se iniciarão e serão coordenadas as atividades, assim como e quando haverá a participação e envolvimento do grupo social;
- VI - Cronograma, consistente na informação das épocas e prazos em que as atividades serão desenvolvidas;

VII - Orçamento, no qual devem ser indicadas as despesas e as instituições responsáveis por seu pagamento, detalhando-se os custos;

VIII - Acompanhamento, no qual se deve descrever como será feita a avaliação do projeto, citando-se e relacionando-se indicadores a serem utilizados e valendo-se, inclusive, de reuniões periódicas com os parceiros para monitoramento dos resultados e do processo de implementação.<sup>75</sup>

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, convém destacar o excelente trabalho da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, presidida pelo conselheiro e procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Jarbas Soares Júnior, que tem incentivado muito a atuação do Ministério Público por intermédio de projetos sociais nas suas diversas áreas de atuação institucional.

#### **7.12. A necessidade de que os mecanismos de resolução consensual dos conflitos sejam consagrados na cultura e implementados na prática do Ministério Público e a possibilidade de utilização da negociação, da mediação, da conciliação e dos acordos de resultados pelas Corregedorias do Ministério Público**

Há hoje no Brasil um movimento de mudança de paradigma que busca conferir atenção necessária aos mecanismos de resolução consensual de conflitos. Na esteira dessa orientação destacam: no Conselho Nacional de Justiça, a Resolução nº 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências; no Ministério da Justiça, via Secretaria de Reforma do Judiciário, a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, criada pela Portaria do Ministro da Justiça nº 1.920/2012, e os manuais de resolução consensual publicados no âmbito da referida Escola<sup>76</sup>; pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução nº 118 de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

Destaque muito especial deve ser conferido ao Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) e, principalmente, à Lei de Mediação e de Autocomposição dos conflitos no âmbito do Poder Público, aprovada recentemente pelo Congresso Nacional. Pode-se afirmar que está havendo uma mudança paradigmática de cultura no Brasil.

O novo CPC (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015), aprovado e sancionado, representa muito bem essa mudança ao dispor, no § 2º do seu artigo 3º, que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Consta, ainda, do § 3º do mesmo artigo 3º, que: “A conciliação,

75 Destaca-se que a Resolução Conjunta PGJ-CGMP nº 2, de 11 de Julho de 2014, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, alterou e aperfeiçoou a Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011.

76 O trabalho do Secretária de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, por intermédio do Secretário Flávio Croce Caetano e sua equipe, tem sido primorosa e eficiente nesse sentido.

a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Há, assim, o dever do Estado, amplamente considerado, e das suas instituições em todas as esferas de governo de promover, sempre que possível, a resolução consensual dos *litigious*. Essa orientação vai muito além do Judiciário e abrange, como seria natural, o Ministério Público e outras Instituições do Poder Público federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Essas orientações são detalhadas, principalmente no âmbito de causas submetidas ao judiciário, por outros dispositivos do novo CPC, como poderá ser observado dos seus artigos 165/175.

Por outro lado, a nova Lei de Mediação e de Autocomposição dos conflitos no Poder Público, já aprovada pelo Congresso Nacional, mas que aguarda a sanção presidencial, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de resolução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Essa Lei também segue as mesmas orientações do CPC, mas vai além, dispondo sobre a mediação em questões de interesses em geral, em conflitos ou controvérsias jurisdicionais e extrajurisdicionais. Prevê, ainda, a nova Lei o uso de mecanismos autocompositivos quando pessoas jurídicas de direito público forem parte, com a previsão, inclusive, de mediação coletiva no art. 33, parágrafo único:

A advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

Como observam-se essas orientações sobre a resolução consensual no âmbito do setor público abrangem a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, os quais poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos:

Art. 32, *caput*: A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (...).

Relativamente ao Ministério Público consta na nova Lei de Mediação e de Autocomposição no Poder Público, no seu artigo 3º, que:

Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. § 1º A mediação

pode versar sobre todo o conflito ou parte dele. § 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Essa mudança de paradigma já tem ocorrido há décadas em outros países. Os Estados Unidos são um grande exemplo, pois a grande maioria dos conflitos são resolvidos por acordo, inclusive aqueles conflitos judicializados, sendo que há muita produção doutrinária sobre o tema e as orientações institucionais.<sup>77</sup>

No Brasil, em que o processo de mudança ainda é lento, a sociedade começa a tomar conhecimento de novas formas de solução de controvérsias e conflitos que estimulam preponderantemente a pacificação dos conflitantes e, com isso, possibilitam a celebração de acordos em que todas as partes envolvidas preservam seus interesses, não havendo a dicotomia entre um vencedor e um vencido. Um mecanismo de acesso à Justiça onde um sai vencedor e o outro ganhador não resolve, em sua essência, a controvérsia ou o conflito. Ademais, convém ressaltar que a atividade substitutiva da jurisdição é subsidiária à da própria parte envolvida no litígio e, assim, não deve ser o principal método de resolução de conflitos ou de controvérsias, mas apenas um dentre os vários métodos possíveis.<sup>78 79</sup>

As assertivas acima não pretendem mitigar a importante função do Judiciário, que é uma legítima instituição de acesso à Justiça.<sup>80</sup> O objetivo é ressaltar a importância dos novos mecanismos de resolução de conflitos que se mostrem mais flexíveis às suscetibilidades das partes, que estimulem a criação de um ambiente de diálogo e que funcionem como fator de agregação social, preservando os relacionamentos entre as pessoas. Contrapõe-se a atuação cooperativa à competitiva; busca-se a postura colaborativa, no lugar do embate aguerrido; busca-se, enfim, a realização do escopo social da Justiça em seu sentido

77 Somente a título ilustrativo, convém destacar: FEDERAL JUDICIAL CENTER. NIEMIC, ROBERT J.; STIENSTRA, Donna; STIENSTRA, Donna. *Guide to judicial management of cases in ADR*. Disponível em: <[http://www.fjc.gov/library/fjc\\_catalog.nsf/autoframepage!openform&parentunid=C3BBE28658E8BoBE85256CA30068D2D6](http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf/autoframepage!openform?url=/library/fjc_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=C3BBE28658E8BoBE85256CA30068D2D6)>. BLI: *Corporate Counsel's Guide to Alternative Dispute Resolution Techniques*. United States of America: West, 2011. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Negotiation processes for problem solving*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013. WRIGHT, Martin. *Justice for victims and offenders: a restorative response to crime*. Second Edition. United States of America: Waterside Press Winchester, 1996.

78 Cf. DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjana. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In: Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

79 Cf. COMOGLIO, Luigi Paolo, FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*. Bolonha: II Molino, 1995. p. 151 e ss. PAOLO, Luiso Francesco. Presente e futuro della conciliazione in Itália. In: MORAES, Maurício Zanoide; YARSHELL, Flávio Luiz (Coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005. p. 576. WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In.: MORAES, M.Z.; YARSHELL, F.L. (coords.) *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005. p. 684-690.

80 A respeito da natureza pública do processo e o valor social da adjudicação, cf. FISS, Owen. Um novo processo civil (estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade). Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 121-145. Sobre a consideração das formas alternativas de solução de conflitos como formas de envolver particulares na atividade de solução de litígios, cf. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Privatização do processo?* In: \_\_\_\_\_. *Temas de direito processual*. Sétima série, São Paulo: Saraiva, 2001. p. 7-18.

mais amplo, conferindo a relevância necessária aos mecanismos consensuais de resolução de conflitos e controvérsias.<sup>81 82</sup>

A “cultura da sentença”, que se materializa na busca preferencial pela solução adjudicada do conflito ou controvérsia, infelizmente ainda prevalece no Brasil. Isso apresenta alguns inconvenientes, pois as partes abrem mão da decisão de questões que poderiam ser resolvidas por elas próprias, e isso gera, de um lado, frustração quando do recebimento da decisão. De outro lado, o volume de processos em andamento aumentou e tem aumentado em progressão geométrica, contribuindo para o enorme volume de trabalho de juízes e servidores do Judiciário e, conseqüentemente, intensifica a demora na prestação jurisdicional. Não é pretensão afirmar aqui que a utilização de meios consensuais de solução de conflitos são a única e principal solução para a atual situação de crise do Judiciário, manifestada pelo congestionamento dos tribunais e pela demora na tramitação dos feitos.<sup>83 84</sup>

O que é necessário é o despertar dos operadores do direito para as diversas possibilidades e mecanismos de solução de conflitos, superando-se dificuldades operacionais com a utilização de formas autocompositivas de solução de controvérsias, conflitos e problemas para a realização plena do acesso à ordem jurídica justa por meio de mecanismos autocompositivos.<sup>85</sup>

Como explica Carlos Eduardo de Vasconcelos<sup>86</sup>, negociação, mediação e conciliação são apontados como meios ou métodos de resolução alternativa de disputas (ADRS – *Alternativa Dispute Resolutions*). Esses meios são também conhecidos como Meios Alternativos de Resolução de Controvérsias (MASCs), também denominados de Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias (MESCs). Ressalta o autor, contudo: “o lugar de aplicação desses meios – ambiente judicial ou não – vem deixando de ocupar a centralidade, daí a tendência em designá-los como meios de Resolução Adequada (ou Adequada) de Disputas (RAD)”.

Há várias correntes e modelos no mundo sobre negociação e mediação.<sup>87</sup>

81 Cf. DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjane. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In: Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

82 Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. v.2. cit., p. 836-837.

83 Cf. DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjane. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

84 JUSTIÇA EM NÚMEROS: indicadores estatísticos do Poder Judiciário – Ano 2004. In: RELATÓRIO Anual 2005. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2005.

85 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. *Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 95-144.

86 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2012, p. 41.

87 Entre outras importantes obras, cf. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Negotiation processes for problem solving*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013.

A doutrina estrangeira geralmente destaca dois modelos de negociação. Na *negociação distributiva* as partes competem pela distribuição de um valor fixo. Nesse modelo, o que se questiona é qual das partes conseguirá o maior valor. Portanto, como consta no guia de negociação da Harvard Business Essentials<sup>88</sup>, a ganância de uma das partes se faz às expensas da outra. Por sua vez, no modelo da *negociação integrativa*, as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, de modo a integrar seus interesses a um acordo que cria ou obtém valores.<sup>89</sup>

Como o Ministério Público é representante adequado da sociedade na defesa dos seus direitos fundamentais, a instituição não tem espaço para transigir sobre o bem jurídico tutelado, de forma que o modelo da negociação integrativa mais se aproxima das suas atribuições como instituição que deve zelar pela justiça, porém com os limites imposto pela defesa da Constituição e dos direitos fundamentais, nos termos das atribuições constitucionais da Instituição. Portanto, é importante que se construa um modelo de negociação próprio para a atuação do Ministério Público, o que a instituição tem desenvolvido muito bem, em muitas experiências, com a atuação dos seus membros nos compromissos de ajustamento de conduta.

Por outro lado, em relação à mediação, observa-se que há também vários modelos. Convém destacar aqui alguns deles. Há o *modelo de Harvard*, que adota os métodos da negociação cooperativa, regida por quatro princípios informadores, bem delineados por John M Haynes, sendo eles: a) a separação das pessoas do problema; b) a concentração nos interesses e não nas posições; b) a necessidade de inversão das opções de ganhos mútuos; d) a insistência em critérios objetivos. Há o *modelo narrativo sistêmico*, desenvolvido por Sara Cobb, que aborda a mediação como sendo um processo de comunicação entre as partes, e seu objetivo é contribuir para que os mediados transformem suas histórias, assim como a maneira de interpretar e de falar a respeito do conflito. As técnicas comunicacionais são fundamentais nesse modelo de mediação. Por outro lado, destaca-se o *modelo da mediação transformadora*, desenvolvido por Joseph P Folger, em que o mediador deve se comportar para transformar as relações dos mediados, de modo a valorizá-los na condição de pessoas. Nesse modelo o conflito é concebido como uma oportunidade de mudança e de transformação moral, o que traz a ideia de aumento do poder dos mediados (*empowerment*).<sup>90 91</sup>

Acredita-se que o Ministério Público, nos planos de sua atuação, poderá adotar técnicas combinadas desses modelos, adequando-as às realidades dos problemas em que deverá atuar. Existem situações em que deverá ser seguida a

88 HARVARD BUSINESS ESSENTIALS. *Negociación – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar)*. Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004, p. 2.

89 Nesse sentido, cf. NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013, p. 17-22.

90 Para uma análise bem didática e sistematizada desses modelos, cf. SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 160-8. Consultar também: NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013.

91 Cf. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006.



informalidade, como nos casos de mediação comunitária, e há outros casos em que a mediação deverá ser um pouco mais formal, como nos casos de mediação familiar de relação de conflituosidade.

A construção de modelos próprios para a atuação do Ministério Público nos processos autocompositivos, tendo em vista, especialmente, suas funções de fiscal da ordem jurídica e de defensor do regime democrático (art. 127 da CR/1988), deverá guiar-se pelo modelo de teoria dos direitos fundamentais adotado na CR/1988, levando-se em consideração vários fatores, com destaque para a inserção dos direitos coletivos,<sup>92</sup> amplamente considerados, como direitos fundamentais, assim como para o princípio da transformação social, consagrado nos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, bem delineados no art. 3º da Constituição.

Observa-se que, tendo em vista os limites e as finalidades deste guia, sem espaço para grandes discussões teóricas, a compreensão sobre os mecanismos autocompositivos, principalmente sobre a negociação e a mediação, levou em consideração, fundamentalmente, a adaptação de sentido e de função da negociação, da mediação e de outros processos autocompositivos às atribuições constitucionais e infraconstitucionais do Ministério Público.

O que se nota é que a atuação do Ministério Público tem sido bem positiva e tem se destacado, principalmente porque a Instituição tem intensificado sua atuação resolutiva, de modo que atualmente são nítidos dois modelos de atuação institucional: o demandista e o resolutivo. O resolutivo, que se materializa pela atuação extrajurisdicional, utiliza-se predominantemente dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, principalmente da negociação e da mediação. Contudo, na atuação demandista, como órgão agente ou interveniente nas demandas judiciais, a utilização das técnicas autocompositivas pelo Ministério Público, ainda tímida, é muito importante para ampliar a eficácia da sua atuação.

Tecidas essas considerações, ressalta-se que a *negociação* é recomendada ao Ministério Público para as controvérsias ou conflitos em que a Instituição possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, CR/1988). A *negociação* é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.<sup>93</sup>

92 Em relação à mediação de conflitos que envolvem direitos coletivos, convém destacar: SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

93 Nesse sentido, dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 8º A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da CR/1988); Parágrafo único. A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público”.

Paulo Valério Dal Pai Moraes e Márcia Amaral Corrêa de Moraes<sup>94</sup> apontam como princípios da boa negociação: a) igualdade e diferença; b) confiança; c) equilíbrio; d) não resistência; e) vinculação ao atendimento do interesse.

Por sua vez, a *mediação* é recomendada ao Ministério Público para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes. Contudo, nos casos de mediação comunitária e de mediação escolar que envolvam a atuação do Ministério Público, que sejam regidas pela máxima informalidade possível.<sup>95</sup> Determinado setor da doutrina aponta como princípios da mediação: a) voluntariedade; b) autoridade dos mediados; c) não adversariedade; d) imparcialidade; e) consensualidade; f) confidencialidade; g) flexibilidade e informalidade.<sup>96</sup>

Por outro lado, a *conciliação* é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos. A conciliação deve ser empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, regularmente capacitados para tal atividade, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação. Aplica-se à conciliação o princípio da informalidade e, no que for cabível, princípios e regras previstos para a negociação e a mediação.<sup>97</sup>

Há também a atuação do Ministério Público por intermédio de práticas restaurativas, que são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos. Convém destacar que práticas restaurativas, no âmbito do Ministério Público, são aquelas em que infrator, vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social. Assim, as práticas restaurativas deverão, sempre que possível, ser conduzidas por

94 DAL PAI MORAES, Paulo Valério; CORRÊA DE MORAES, Márcia Amaral. A negociação ética para agentes públicos e advogados. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 89-126.

95 No mesmo sentido dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 9º A mediação é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes. Parágrafo único. Recomenda-se que a mediação comunitária e a escolar que envolvam a atuação do Ministério Público sejam regidas pela máxima informalidade possível”.

96 Cf. SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2012, p. 144-145.

97 No mesmo sentido, dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 11. A conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos. Art. 12. 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”.

facilitador qualificado, assim entendido aquele para tanto certificado pela Escola Institucional ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público, que seguirá as orientações da Escola Nacional de Mediação e Conciliação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.<sup>98</sup>

Todos esses métodos, mecanismos ou meios de resolução consensual de controvérsias, conflitos e problemas podem e devem ser utilizados pelo Ministério Público para ampliar sua legitimação social com a promoção da resolução consensual humanizada das causas submetidas a sua apreciação.<sup>99</sup>

É o que muito bem ressaltou Jarbas Soares Júnior, na condição Conselheiro Nacional do Ministério Público e Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais:

Como profissionais do Direito, aos membros do Ministério Público, aos quais se delegou a dignificante missão de defender a sociedade, cabe estarmos cientes de que somos, em essência, tratadores de conflitos. E, como tal, é nosso dever conhecer o Sistema de Tratamento Adequado de Conflitos, a fim de que possamos usar, no cotidiano de nossas ações, o método que seja mais eficiente para atender à necessária finalidade.<sup>100</sup>

No mesmo sentido, manifestou-se Flávio Croce Caetano na apresentação do Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, publicado pela Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM):

Em última instância, os métodos autocompositivos, por possibilitarem a célere e efetiva solução de contendas, são instrumentos de acesso à justiça e de difusão da cultura do diálogo e da paz, o que se alinha com a atuação institucional e competências constitucionais do Ministério Público brasileiro e corresponde aos objetivos da Escola Nacional de Mediação e Conciliação.<sup>101</sup>

98 No mesmo sentido dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 13. As práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu (s) autor (es) e a (s) vítima (s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos. Art. 14. Nas práticas restaurativas desenvolvidas pelo Ministério Público, o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social”.

99 Observa-se que a Resolução nº 118 do CNMP ainda dispõe sobre convenções processuais: “Art. 15. As convenções processuais são recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais. Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais. Art. 17. As convenções processuais devem ser celebradas de maneira dialógica e colaborativa, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos por intermédio da harmonização entre os envolvidos, podendo ser documentadas como cláusulas de termo de ajustamento de conduta”. Essas previsões, contudo, são orientações com incidência somente no âmbito do trabalho do Ministério Público quando houver hipótese de aplicabilidade dos dispositivos.

100 SOARES JÚNIOR, Jarbas. *Introdução*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 16.

101 CAETANO, Flávio Croce. *Apresentação*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 15.

Membros e servidores do Ministério Público, tanto no modelo demandista quanto no modelo resolutivo, devem estar preparados para a resolução humanizada das controvérsias, dos conflitos e dos problemas.

A negociação, a mediação, a conciliação e as práticas restaurativas são técnicas legítimas que fortalecem e ampliam a concepção do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à Justiça e garantia fundamental da sociedade.

Sobre a resolução consensual nas Corregedorias, verifica-se que se trata de imposição constitucional e exigência do direito nacional infraconstitucional. Primeiramente, ressalta-se que dispõe o Preâmbulo e o art. 4º, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil, respectivamente, que: a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias; será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos;

Na mesma linha, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) estabelece expressamente (art. 3º, § 2º) que: *O Estado promoverá, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos;*

E mais: o Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) também estabelece que o rol dos métodos de resolução consensual são exemplificativos (art. 3º, § 3º): *A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial;*

Ressalta-se que Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) também estabelece o dever de criação, no âmbito administrativo, de canais de resolução consensual (art. 174): *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta;*

A utilidade e a necessidade da resolução consensual no âmbito do Ministério Público brasileiro já está consagrada em norma jurídica aprovada pelo CNMP, conforme estabelece a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que *Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências;*

Está previsto no artigo 1º e seu parágrafo único da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, onde ficou consagrado que: a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público tem como objetivo

assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição, de forma que incumbe ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

E, ainda, observa-se que consta expressamente do parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que: *A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.*

Foi diante dessas diretrizes que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, considerando a necessidade de aprimoramento dos seus trabalhos visando a efetividade, a eficiência e a resolução, sempre que possível, negociada dos problemas, conflitos e controvérsias afetos à sua área de atuação orientadora e fiscalizadora, aprovou e disciplinou o Procedimento de Negociação, Mediação e de Conciliação e Procedimento de Acordos de Resultados no âmbito da atuação Corregedoria, conforme Ato CGMPMP nº 12/2016. Esses instrumentos poderão ser extremamente úteis para as Corregedorias, as quais devem buscar, na medida do que for cabível e possível, a resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas entre membros ou servidores do Ministério Público ou tomar compromissos de acordos de resultados relacionados com problemas que dizem respeito, por exemplo, à má qualidade do trabalho ou ao atraso dos serviços afetos aos membros ou servidores da Instituição.

## 8. CONCLUSÕES

1. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundamentais da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico, de modo que o Ministério Público, nesse contexto, seria uma garantia constitucional fundamental institucional de acesso à Justiça da sociedade.

2. Se o Ministério Público possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça, as Corregedorias do Ministério Público são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro.

3. É relevante que as Corregedorias do Ministério Público, nas suas atividades de orientação e na fiscalização, atuem qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público estudados neste trabalho.



4. Para tanto, torna-se premente a superação da valorização meramente formal e taxativa pelas Corregedorias da atuação extrajudicial do Ministério Público.

5. Destacam aqui como problemas a priorização da avaliação judicial, a fiscalização somente do cumprimento dos prazos procedimentais, a burocratização do controle da atuação judicial, a atuação repressiva que gera desilusão institucional e perda da criatividade por parte dos membros do Ministério Público.

6. Assim, é preciso que prevaleça a avaliação qualitativa pelas corregedorias, com a aferição concreta da real repercussão social da atuação de membros e servidores do Ministério Público.

7. Os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público são diretrizes seguras para qualificar ainda mais o trabalho orientador e fiscalizador das Corregedorias da Instituição.

8. Em síntese, se o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade e se os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante do sistema jurídico, com carga de eficácia em grau máximo, o Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça. Com efeito, as Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno, são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que as Corregedorias atuem, na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público, analisados e estudados neste artigo.

9. Assim, entre outros, são fatores de legitimação social das funções constitucionais do Ministério Público que devem orientar as Corregedorias para tornar mais qualitativo e eficiente o trabalho de orientação e de fiscalização tanto da Corregedoria Nacional, no controle externo, quanto das Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos brasileiros, no controle interno: 1. A priorização da atuação preventiva; 2. O exercício da função pedagógica da cidadania como um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, *caput*, e 205 da CR/1988); 3. A realização periódica de audiências públicas; 4. A provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade; 5. A ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional; 6. A atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; 7. O acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; 8. A adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico



da Instituição; 9. A formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; 10. A revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; 11. A utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição; 12. A necessidade de que os mecanismos de resolução consensual dos conflitos sejam consagrados na cultura e implementados na prática do Ministério Público e a utilização da negociação, da mediação, da conciliação e dos acordos de resultados pelas próprias Corregedorias do Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Traducción de Jorge M. Seña. 2ª ed. Barcelona: Gedisa, S.A., 1997.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro — um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

\_\_\_\_\_. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_; PARISE, Elaine Martins. *Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito*. In: MPMGJurídico, ano I, Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 1. ed., set. 2005. p. 13-6.

\_\_\_\_\_; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. *Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público*. In: MPMGJurídico, Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ano 1, n. 5, abr./maio/jun. 2006. p. 9-15.

\_\_\_\_\_; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. *Novo perfil constitucional do Ministério Público — negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de

Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 95-144.

\_\_\_\_\_; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Um novo Código de Processo Civil para o Brasil: análise teórica e prática da proposta apresentada ao Senado Federal*. 2ª tiragem revista e atualizada. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares Berclaz. *Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional*. Salvador: Podivm, 2010.

BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto (org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito* (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 58:129-73.

BERIZONCE, Roberto O. *Efectivo acceso a la justicia: prólogo de Mauro Cappelletti*. La Prata: Librería. Editora Platense, 1997.

BULS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 4ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BLI: *Corporate Counsel's Guide to Alternative Dispute Resolution Techniques*. United States of America: West, 2011.

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

\_\_\_\_\_. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão (coord.) et al. *Ministério Público e a ordem social justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CAETANO, Flávio Croce. *Apresentação*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 15.

CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARBONEL, Miguel (org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Segunda edición. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2005.

COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*. Bolonha: II Molino, 1995.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges. *Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTR, 2015.

DAL PAI MORAES, Paulo Valério; CORRÊA DE MORAES, Márcia Amaral. *A negociação ética para agentes públicos e advogados*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In: *Obra em homenagem a Kazuo Watanabe*.

FAVRETO, Rogério; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Anotações sobre o projeto da nova lei da ação civil pública: principais alterações*. In: *Revista de Processo: Revista dos Tribunais*, v. 176:174-94, ano 34, out. 2009.

FEDERAL JUDICIAL CENTER. NIEMIC, Robert J.; STIENSTRA, Donna; *Guide to judicial management of cases in ADR*. Disponível em: <[http://www.fjc.gov/library/fjc\\_catalog.nsf/autoframepage!openform&url=/library/fjc\\_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=C3BBE28658E8B0BE85256CA30068D2D6](http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf/autoframepage!openform&url=/library/fjc_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=C3BBE28658E8B0BE85256CA30068D2D6)>.

FISS, Owen. *Contra o acordo*. In: \_\_\_\_\_. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenação da tradução de Carlos Alberto Salles. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva; Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 121-145.

FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda (coords.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2ª ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998.

\_\_\_\_\_. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007. p. 713-16.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional — a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997 – reimpressão 2002.

HARVARD BUSINESS ESSENTIALS. *Negociación — una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar)*. Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004. p. 2.

JANNUZZI, Paulo Martino. *Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil*. Disponível em: <<http://comciência.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>, p. 1. Acesso em: 3 jun. 2008 às 12h30.

LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros, 2008.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria da decisão judicial: fundamentos do direito. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 4<sup>a</sup> ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Negotiation processes for problem solving*. United States of America: Aspen Publishers, 2006.

MILARÉ, Édis (coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: RT, 2001.

MORIN, Edgar. *Opensamento complexo, um pensamento que pensa*. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Lê. *A inteligência da complexidade*, Tradução de Nirimar Maria Falci. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Peirópolis, 2000. p. 207-8.

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

MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão; ROCHA, João Carlos de Carvalho et al (coords.). *Ministério Público e a ordem social justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. *O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade*. Belo Horizonte: Boletim informativo MPMG Jurídico. 1ª ed., set. 2005. p. 16-7. Também acessível no endereço eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: <[www.mp.mg.gov.br](http://www.mp.mg.gov.br)> (Boletins MPMG).

PAOLO, Luiso Francesco. Presente e futuro della conciliazione in Italia. In: MORAES, Maurício Zanoide; YARSHELL, Flávio Luiz (Coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005. p. 576.

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado, 2002.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (coords.). *Direito constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5ª ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

\_\_\_\_\_; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES JÚNIOR, Jarbas. *Introdução*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em parceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 16.



SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUTO, Cláudio. *O tempo do direito alternativo — uma fundamentação substantiva*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997.

STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2012.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência*, 1979.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça*. São Paulo: Malheiros, 1999.

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: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e ‘reserva do possível’*. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 292-3.

WRIGHT, Martin. *Justice for vicgtims and offenders: a restorative response to crime*. Second Edition. United States of American: Waterside Press Winchester, 1996.

ZANOIDE MORAES, Maurício; YARSHELL, Flávio Luiz (coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de António Cabral de Moncada. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.



# AS CORREGEDORIAS E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SÉCULO XXI

*[The Offices of Professional Responsibility and the protection of fundamental rights by the Public Prosecution in XXI century: from the Access to Justice Movement to the constitutional setting and the strategic commitment oriented to relevant social results]*

**Alexandre Amaral Gavronski<sup>1</sup>**

**Recebido em 04.07.2016**

**Aprovado em 07.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução (“Decifra-me ou te devoro”) 2. O movimento do acesso à Justiça e o protagonismo inicial Ministério Público. 2.1. Contexto de surgimento do movimento. 2.2. A preocupação central com a efetividade dos direitos como elemento central propulsor do movimento. 2.3. As “ondas” de acesso à Justiça identificadas pelo movimento e os reflexos no Brasil. 3. O alheamento institucional no atual estágio do movimento do acesso à Justiça e a necessidade de revertê-lo. 3.1. O preocupante alheamento institucional na terceira “onda” 3.2. Algumas causas internas e externas desse alheamento. 3.3. O desafio de alcançar na terceira “onda” protagonismo semelhante ao alcançado na segunda. 4. Modelo constitucional de Ministério Público. 4.1. O diferenciado perfil conferido à Instituição pela CF/88. 4.2. O Ministério Público como autêntico agente promotor de Justiça ou “advogado da sociedade. 5. O Planejamento Estratégico da Instituição e o compromisso com resultados socialmente relevantes. 6. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** Partindo das premissas de que o futuro do Ministério Público brasileiro no século XXI depende da sua capacidade de adaptar-se, como Instituição de Estado, às exigências dos novos tempos, de profundas transformações da realidade social e do paradigma jurídico prevalente (crescentemente mais informal, negocial e participativo), e de que a atuação das corregedorias é crucial e estratégica para essa adaptação, o artigo se propõe a contribuir para ampliar a compreensão dessa realidade e dos desafios que se apresentam ao Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais a partir de sua própria realidade institucional. Para tanto, analisa a inserção do Ministério Público no movimento de acesso à justiça no país, a sua configuração constitucional e o planejamento estratégico da Instituição. Nessa análise, destaca a importância de assegurar, no atual estágio do movimento pelo acesso à Justiça, que valoriza os meios alternativos de solução de controvérsias e a crescente informalidade

<sup>1</sup> Procurador Regional da República. Mestre em Direito das Relações Sociais (Direitos Difusos e Coletivos) pela PUC/SP. Professor da Escola Superior do Ministério Público da União. Autor do livro Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva (RT, 2010) e co-autor do Manual do Procurador da República (Jus Podium, 2ª edição, 2015) e do Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público (CNMP/MJ, 2015), além de vários artigos em publicações especializadas.

do Direito, protagonismo similar àquele alcançado pela Instituição no segundo estágio, de proteção aos direitos difusos. Também, de se prestigiar a primazia dada pela Constituição a um perfil institucional mais ativo e resolutivo, de um autêntico “advogado da sociedade”. Por fim, destaca a relevância de se implementar plenamente o planejamento estratégico da Instituição, orientado para a entrega de resultados socialmente relevantes para a sociedade. Para todos esses objetivos, é destacado o grande potencial indutor de atuação das Corregedorias, tanto nas atividades de fiscalização quanto de orientação.

**ABSTRACT:** *This paper adopts the premiss that in the XXI century, the future of the the Brazilian Public Prosecution’s Office (or Brazilian Ministério Público) depends on its ability to adapt, as a state institution, to the requirements of new times of deeply changes in the social reality, and of the prevalent judicial paradigm (which is becoming increasingly more informal, negotiable and open to the public participation), and the fact that the role of the Public Prosecution’s Office of Professional Responsibility is crucial and strategic for the adjustment. Acord these premisses, this paper aims to contribute enlarging the understanding of this reality and the challenges which Brazilian Ministerio Público has being facing in the defense of fundamental rights from its own institutional view.*

*For this purpose, analyze the adjustment of the Brazilian Ministerio Publico on the access to Justice Movement as well as its constitutional setting and the strategic planning of the Institution.*

*This paper enhance the importance of ensuring, on the present stage of the Access to Justice Movement in Brazil, which values the ADRs (Alternative Dispute Resolutions) and the increasing informality of the Legal System, similar protagonism reached by the Brazilian Ministerio Publico in the second stage, for the protection of coletive rights. Also honors the primacy given by the Constitution to a more active and resolute profile as an authentic Ombudsman. Therefore, the essay enhances the importance of fully implementing the strategic planning of the Institution, oriented to give socially relevant results for society. For all of these purposes it is needed to highlight the great potential inductive in the activity of the Public Prosecution’s Office of Professional Responsibility, both in orientation and supervision activities.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Movimento de acesso à Justiça. Meios alternativos de solução das controvérsias. Corregedoria. Ombudsman. Resultados socialmente relevantes

**KEYWORDS:** Access to Justice Movement. ADRs. Brazilian Public Prosecution’s Office. Ombudsman. Socially relevant results.

## 1. INTRODUÇÃO (“Decifra-me ou te devoro”)

A realidade social vem se alterando em um ritmo crescentemente acelerado na última década, intensificando as mudanças no paradigma jurídico dominante que tiveram início nas últimas décadas no século passado<sup>2</sup> e promovendo alterações profundas nas relações entre Sociedade e Estado. A globalização econômica e cultural que experimenta o mundo, potencializada pela internet, e a revolução que esta vem promovendo nas relações sociais, com novas formas de organização em redes e uma inédita difusão e democratização da informação, estão desafiando todos os Estados – e, naturalmente, as Instituições que os integram – a decifram esta nova realidade sob pena de, falhando, serem por ela devorados.

“Decifra-me ou te devoro”, o mitológico desafio da Esfinge de Tebas, se apresenta como particularmente apropriado se observamos que um marco histórico dessas

<sup>2</sup> Aprofundamos o estudo sobre a emergência de um novo paradigma jurídico na pós-modernidade ou na modernidade das sociedades complexas, mais procedimental ou negocial, informal e participativo, nas p. 46 a 64 do nosso *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*, Editora Revista dos Tribunais, 2010.

profundas mudanças sociais, o movimento popular revolucionário conhecido como a “Primavera Árabe”, ocorreu na mesma região do planeta em que se localiza aquela esfinge<sup>3</sup>, no recente ano de 2010, e que, desde então, cidadãos e governos de todo os continentes acompanham, com boa dose de perplexidade, movimentos sociais que, em maior ou menor grau, expressam inéditos níveis de insatisfação popular contra os governos estabelecidos e as estruturas de Estado e que têm resultado, invariavelmente, em modificações antes imprevisíveis e, não raro, profundas, nas relações entre Sociedade e Estado. No Brasil, um exemplo perfeito desse fenômeno social foram as mobilizações de junho de 2013, que reuniram milhões de brasileiros em dezenas de cidades contra várias deficiências dos serviços públicos (em particular nas áreas de transporte e educação), os elevados gastos públicos com a Copa do Mundo e a corrupção; e, na sequência, as mobilizações verificadas nos anos de 2014 e 2015, predominantemente contra a corrupção, que contribuíram decisivamente para o segundo processo de *impeachment* na ainda breve história da Constituição de 1988.

**O Ministério Público precisa manter-se permanentemente empenhado na missão de decifrar essa nova realidade e responder à altura aos desafios que ela apresenta**, não apenas como uma das instituições mais importantes na configuração do Estado brasileiro dada pela Constituição vigente, mas em particular como aquela que se apresenta como “advogado da sociedade”, esta mesma sociedade que vem reavaliando sua relação com o Estado. Se por um lado esses movimentos parecem fortalecer o liame que une o Ministério Público à Sociedade, seja com o decisivo apoio dado por esta, em 2013, para a derrubada da PEC 37<sup>4</sup>, seja com o amplo apoio desses movimentos à Operação Lava Jato<sup>5</sup> e a maciça adesão popular à campanha “Dez Medidas contra a Corrupção”<sup>6</sup> nas manifestações de 2014 e 2015, por outro impende atentar que esse liame tem se estabelecido, predominantemente, em razão da atuação criminal, repressiva por natureza, e não da atuação protetiva típica da tutela dos direitos fundamentais. Nesse cotejo, impende observar que muito do reconhecimento popular à Operação Lava Jato é devido aos resultados concretos

3 Referimo-nos, aqui, ao célebre desafio mitológico da Esfinge de Tebas, uma cidade do antigo Egito, hoje localizada perto da cidade egípcia de Luxor, bem como ao movimento popular revolucionário mundialmente conhecido como “Primavera Árabe”, que ocorreu no norte da África, incluindo o Egito, nos meses que se seguiram a 18 de dezembro de 2010.

4 Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 37/2011 que se destinava, por meio de alteração no art. 144 da CF, a estabelecer um monopólio investigativo pela Polícia Judiciária (a Polícia Federal e as Polícias Cíveis dos Estados) que tinha como consequência direta, senão a mais almejada, a proibição de investigação pelo Ministério Público, o que lhe conferiu o apelido popular de “PEC da Impunidade”.

5 A propósito, cf. notícia da Empresa Brasileira de Comunicação sobre o assunto, de 26/06/2013, na qual é transcrita afirmação do Deputado Federal Alessandro Molon, então no PT do RJ: “Se a votação fosse há 15 dias, com certeza seria aprovada. A vitória é uma vitória do povo que foi às ruas. Foi por causa da presença da população nas ruas, exigindo a derrota da PEC 37, que nós a enterramos. Não fosse isso, ela fatalmente seria aprovada”. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/deputado-diz-que-manifestacoes-foram-decisivas-para-derrubada-da-pec-37>>. Acesso em: 2 julho 2016.

6 As “Dez Medidas contra a Corrupção” são um conjunto de propostas de alterações legislativas concebidas no âmbito do Ministério Público Federal e apoiadas por vários Ministérios Públicos e inúmeras entidades da sociedade civil brasileiras que foi submetido à coleta pública de assinaturas para transformação em projeto de iniciativa popular, tendo obtido mais de dois milhões de assinaturas de apoio de eleitores brasileiros entre março de 2015 e março de 2016, alcançando, assim, recordes de quantitativo e tempo dentre as iniciativas similares e superando o número necessário. Foi apresentada à Câmara dos Deputados e convertida no Projeto de Lei nº 4850/2016. Para mais informações, cf. <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>>.

e socialmente muito relevantes que ela tem produzido no combate à corrupção e à impunidade, uma das missões primordiais do Ministério Público ao lado da tutela dos direitos fundamentais e promoção da justiça, evidenciando a importância de a Instituição produzir resultados concretos e de similar relevância também nesta missão, para um equilíbrio que a todos interessa. Além disso, sob qualquer perspectiva de atuação que se considere, impõe-se ao Ministério Público manter-se diuturnamente vigilante para nunca negligenciar a necessidade de constante fortalecimento desse liame.

**Para decifrar essa nova realidade e bem superar os desafios que se tem apresentado ao Ministério Público neste início do século XXI, são cruciais e decisivamente estratégicas as missões da Corregedoria Nacional, órgão do Conselho Nacional do Ministério Público, e das Corregedorias de cada Ministério Público.** Da Corregedoria Nacional porque, como órgão do Conselho com expressa previsão constitucional<sup>7</sup>, alia toda a diferenciada legitimidade advinda desse seu *status* e do processo democrático de escolha do Conselho, para o qual participam de forma decisiva os membros da própria Instituição e os representantes eleitos pelo povo, com as missões estratégicas inerentes a todas as Corregedorias, de orientar e fiscalizar a atuação institucional. A tudo se soma uma peculiaridade que confere às Corregedorias uma vantagem significativa na comparação com os demais órgãos superiores de cada Ministério Público para a conformação e implementação dos respectivos planejamentos estratégicos: a proximidade com a realidade da atuação institucional propiciada pelas inspeções e correções ordinárias.

Deveras, com legitimidade constitucional (no caso da Corregedoria Nacional), conhecimento aprofundado da realidade institucional e funções fiscalizatórias e de orientação que permitem a combinação de estímulos positivos (para o reconhecimento do mérito) e negativos (sanções disciplinares), as corregedorias possuem, tanto ou mais que os outros órgãos superiores do Ministério Público, condições privilegiadas para conectar (fazendo uso de um verbo bem apropriado aos tempos atuais) o Ministério Público à realidade social em que atua e, principalmente, às expectativas da sociedade em relação à Instituição. É dessas conexões que depende a integridade do liame que robustece a legitimidade social<sup>8</sup>, democrática e jurídica do Ministério Público.

À luz desse quadro, não é exagero afirmar que **das Corregedorias depende, em grande parte, o futuro do Ministério Público no século XXI**; e, especificamente no que interessa a esta reflexão, **o futuro da atuação institucional na tutela dos direitos fundamentais.**

<sup>7</sup> Art. 130-A, §3º, CF.

<sup>8</sup> Sobre a legitimidade e legitimação social do Ministério Público e fatores para sua ampliação, cf. 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, pp. 17-59.



Justamente em razão dessa diferenciada responsabilidade, é essencial que as Corregedorias compreendam muito bem o contexto sociojurídico em que atua o Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais neste século, tanto à luz do movimento do acesso à Justiça e do modelo constitucional como, mais recentemente, dos planejamentos estratégicos elaborados pela Instituição. De igual modo, impende que compreendam muito bem os desafios específicos da Instituição e que os analisem sob uma perspectiva prática de busca de soluções institucionais de que podem se valer esses órgãos superiores para induzir uma atuação institucional que se alinhe ao paradigma jurídico emergente e que se direcione para o essencial sob a perspectiva da sociedade: a produção e a entrega de resultados socialmente relevantes. Com efeito, **sem uma atuação institucional alinhada ao novo paradigma jurídico, equivale dizer, mais informal, negocial e participativa, e verdadeiramente comprometida com a entrega para a sociedade – a “cliente” da qual o Ministério Público é o principal “advogado” defensor – de crescente efetividade dos direitos fundamentais de cuja defesa está incumbida a Instituição, afigura-se nos mais difícil vislumbrar um futuro promissor para a Instituição.**

Este artigo se destina a auxiliar na compreensão do contexto sociojurídico e de objetivos antes referido, e se completará com outro, a ser publicado no segundo volume desta prestigiosa Revista Jurídica, voltado especificamente para a análise dos desafios próprios da Instituição e das soluções para cuja implementação as Corregedorias podem contribuir de modo muito qualificado.

## **2. O MOVIMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA E O PROTAGONISMO INICIAL MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **2.1. Contexto de surgimento do movimento**

O século XX foi caracterizado por um crescente incremento dos direitos humanos em todo o mundo; no Brasil, de modo mais acentuado, a partir de 1930. Aos direitos individuais voltados à garantia das liberdades e da propriedade acresceram-se, inicialmente, variados direitos sociais destinados a promover proteção, sob a lógica da solidariedade social (direitos dos trabalhadores, previdenciários e de saúde, entre outros) e igualdade material (por exemplo, com um crescente reconhecimento do direito de todos à educação e o dever do Estado de provê-lo). Na sequência, como decorrência do pós-guerra e da maior preocupação com o futuro da humanidade que se lhe seguiu, e, ainda, em resposta à massificação das relações sociais provocada pelos novos métodos e modelos de produção industrial e de comercialização de produtos, surgiu uma nova espécie de direitos, denominados genericamente como difusos, pois titularizados difusamente pela sociedade, destacando-se dentre eles o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos dos consumidores nas relações massificadas.

Esse incremento foi, em grande parte, resultado de um acentuado processo de transformações sociais: crescente urbanização; massificação da produção e do consumo; incremento populacional sem precedentes – resultado dos avanços da medicina e das melhorias das condições básicas de vida das populações; multinacionalização das empresas e globalização econômica, com ampla e volátil circulação do capital, desenvolvimento dos meios de comunicação de massa etc.

## 2.2. A preocupação central com a efetividade dos direitos como elemento central propulsor do movimento

Na esteira dessas transformações jurídicas e sociais, e notadamente desde meados da década de 1960, juristas de renome internacional – Norberto Bobbio na vanguarda – passaram a destacar que o grande desafio que então se apresentava já não era o de prever ou fundamentar direitos, mas sim garanti-los, “impedir que, apesar de solenes declarações, eles sejam continuamente violados”<sup>9</sup>.

**A garantia da efetividade da tutela jurídica**, entendida como realização e cumprimento material das pretensões amparadas pela ordem jurídica positivada, **passava a ganhar atenção igual ou maior que aquela que merecera, até então, a segurança jurídica como função do direito em seu escopo de regulação e integração sociais**. Ao lado da tutela jurídica estática, vale dizer, da proteção jurídica conferida por meio da fixação (positivação) de preceitos reguladores de convivência (os direitos e interesses), crescia a preocupação com a tutela jurídica dinâmica, ou seja, com as atividades destinadas a assegurar a efetividade desses preceitos<sup>10</sup>, analisadas sob uma perspectiva eminentemente instrumental.

A reação mais organizada que o direito produziu para enfrentar esse desafio teve início em meados da década de 1970 e foi percebida, analisada e liderada de forma magistral por Mauro Cappelletti. Professor de Direito das Universidades de Florença e de Stanford, Cappelletti foi responsável pela coordenação de três projetos destinados a estudar e aprofundar a temática do acesso à Justiça no mundo, tanto em relação à adequada e acessível representação em juízo, quanto no que diz respeito à qualificação da Justiça e ao surgimento de métodos alternativos de solução das controvérsias. Concebidos originalmente como “Projeto Florença”, esses estudos contaram com a colaboração de juristas de aproximadamente 25 países em quase todos os continentes<sup>11</sup> e resultaram no chamado Movimento pelo Acesso à Justiça, que vem desde então revolucionando o direito de vários países, inclusive o brasileiro.

9 Cf. o ensaio “Presente e Futuro dos Direitos do Homem”, BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p. 25.

10 Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 4<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, vol. II, p. 809.

11 O único continente não representado foi a África; dos demais havia representantes de diversos patamares de desenvolvimento socioeconômico. O Brasil não foi incluído no levantamento, tendo a América Latina sido representada por Chile, Colômbia, México e Uruguai. Alemanha, Austrália, China, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Polônia foram alguns dos demais países pesquisados.

Os resultados dessa pesquisa foram apresentados parcialmente em 1975 por Cappelletti, em convenção realizada naquela cidade, sob o título *Formazioni sociali e interessi di grupo davanti alla giustizia civile*<sup>12</sup>, e posteriormente (1978) publicados em quatro volumes, incluindo um ensaio que introduziu a análise dos resultados da pesquisa, intitulado *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, de autoria de Cappelletti e Bryant Garth. Esse relatório foi traduzido para o português pela ex-ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet, sob o título *Acesso à Justiça*, e publicado no Brasil por Sérgio Antônio Fabris Editor, em 1988, em obra que até hoje é leitura fundamental sobre o tema<sup>13</sup>.

Nesse ensaio, ressaltaram os autores, desde as primeiras páginas, que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação” e que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”<sup>14</sup>. Com efeito, pouco vale prever direitos em lei e depois não se cuidar de viabilizá-los, garantir-lhes a efetividade.

### 2.3. As “ondas” de acesso à Justiça identificadas pelo movimento e os reflexos no Brasil

Esses autores identificaram mecanismos e instrumentos de superação dos obstáculos ao acesso à Justiça pelo mundo e os classificaram em ondas<sup>15</sup>.

A primeira onda do movimento de acesso à Justiça, respeitante à assistência judiciária para os pobres, estava bem representada no Brasil pela Lei nº 1.060/1951 (Lei de Assistência Judiciária) e ganhou destaque a partir da Constituição de 1988, com a criação (onde ainda não existiam) e a estruturação das Defensorias Públicas nos vários Estados e na União e, de certa forma,

12 O estudo foi apresentado na Convenção sobre “Liberdades Fundamentais e Formações Sociais”, realizado entre 9 e 11 de maio de 1975 e publicado no mesmo ano na *Rivista di Diritto Processuale*, e, em português, publicado na *Revista de Processo* nº 05, jan-mar 1977, p. 128-159, sob o título *Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil*. Este artigo e suas ideias tiveram grande destaque no desencadeamento da discussão sobre acesso à Justiça no Brasil, sendo incontáveis vezes citado nos trabalhos doutrinários que culminaram nos anteprojetos transformados, em 1985, na Lei nº 7.347 (Lei da Ação Civil Pública). Para um resumo panorâmico das origens desta lei, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das origens ao futuro da Lei da Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. In: MILARÉ, Édís; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, em especial, p. 18 e notas 3 a 8.

13 CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. Original: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milano: Giuffrè, 1978. p. 11-12. Atualmente, a mesma obra encontra-se disponível na rede mundial de computadores.

14 Op. Cit., p. 11-12.

15 A referência às ondas de acesso à Justiça é uma constante na obra de Cappelletti. No ensaio *Acesso à Justiça* citado, a ideia é desenvolvida nas p. 31 a 49 (primeira onda), 49 a 67 (segunda), sendo o quarto capítulo (p. 75 a 160) dedicado à terceira onda, abordando a reforma dos procedimentos judiciais, a investigação de métodos alternativos e instituições e procedimentos especiais, a mudança de métodos e a simplificação do direito. Em artigo com o mesmo título do ensaio, que reproduz conferência proferida por Cappelletti no plenário da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul proferida em 1995, as três ondas são sucintamente descritas pelo seu principal estudioso. Cf. *Acesso à Justiça*. Trad. Tupinambá Pinto de Azevedo. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 35, p. 47-53, 1995.

também com os Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), nos quais o custo financeiro para o acesso à Justiça é significativamente menor.

A **segunda**, preocupada com a **representação em juízo dos interesses “difusos”** e direcionada à superação das noções tradicionais do processo civil acerca da legitimidade e da coisa julgada, dependia da identificação de a quem caberia a defesa desses interesses, bem como da extensão dos efeitos das decisões para além das pessoas em contraditório no processo. Foi muito bem equacionada legislativamente entre nós pela Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e pelas disposições processuais da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), ambas editadas sob a influência do trabalho e do pensamento de Cappelletti, que esteve inúmeras vezes no Brasil debatendo o tema com atores de vários segmentos<sup>16</sup>. Dessa onda e do destacado papel que teve o Ministério Público em sua efetivação no Brasil, trataremos no próximo tópico.

A **terceira onda** é mais ampla, focada na superação do enfoque da representação em juízo, em direção ao que os autores denominaram de enfoque global de acesso à Justiça. Compreende, em resumo do próprio Cappelletti<sup>17</sup>, fórmulas para a simplificação dos procedimentos, especialmente para o julgamento das pequenas causas e recurso a formas quase-judiciárias ou não judiciárias de conciliação e mediação como instrumento para simplificação e resolução dos litígios, tendo sempre como ideias básicas a tentativa de **simplificação do direito, a desburocratização e a informalização e aposta nos meios alternativos de solução de conflitos**.

Dos incontáveis reflexos que produziu essa “onda” no direito brasileiro, dentre os mais recentes importa destacar sua influência no II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, firmado pelos presidentes dos três Poderes da República em 13 de abril de 2009, e do qual consta o compromisso para “fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados a maior pacificação social e menor judicialização”. No Poder Judiciário, essa mentalidade está bem exemplificada na Resolução nº 125 do CNJ, editada para dispor sobre a “Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”. No Ministério Público, vale referir a Resolução nº 118, editada pelo CNMP em 1º de dezembro de 2014, para dispor sobre a “Política Nacional de Autocomposição no Âmbito do Ministério Público”.

Todo o movimento de acesso à Justiça e, notadamente, a preocupação central com a efetividade dos direitos, encontrou ampla receptividade no processo de redemocratização do país e, por consequência, se refletiu na Constituição de 1988. Uma simples comparação entre os dispositivos da Constituição vigente e os da anterior evidencia o avanço que foi assegurado ao tema.

<sup>16</sup> Como no evento descrito na nota anterior.

<sup>17</sup> Cf. Acesso à Justiça (1995), p. 51-52. A abrangência que Cappelletti empresta à terceira onda foi desenvolvida pelo autor de modo específico também no artigo sobre os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça, publicado na Revista de Processo, n. 74.

Enquanto a Constituição de 1967, na redação que lhe deu a Emenda 1/1969, assegurava, no artigo 153, § 4º, que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”, a Carta Cidadã de 1988, no inciso XXXV do artigo 5º, previu nestes termos a garantia do acesso à Justiça: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assegurou o constituinte, assim, ampla proteção contra a ameaça a direito, não mais apenas contra lesão, fosse ela individual ou coletiva, neste último caso devido à supressão da restrição antes constante. Além disso, a proteção não mais poderia se resumir a uma perspectiva repressiva ou reparatória, passando a abranger também e necessariamente a prevenção, e abria-se importante espaço para uma ampla tutela coletiva.

A propósito da referência expressa de acesso ao *Poder Judiciário* na garantia constitucional do artigo 5º, XXXV, a doutrina especializada se encarregou de superar uma possível interpretação restritiva de acesso à Justiça, desenvolvendo e fundamentando a ampliação da garantia à luz do conceito do respectivo movimento e de uma análise sistêmica da Constituição. Antônio Hermann Benjamin, por exemplo, com sua habitual acuidade, demonstrou com muita propriedade haver pelo menos outros dois sentidos além do restrito conceito de acesso ao Poder Judiciário, ambos mais consentâneos com nossa realidade. Um mais amplo, embora ainda insuficiente em seu entender, refere-se à tutela de direitos ou interesses violados por meio de mecanismos jurídicos variados – judiciais ou não. Outro, a que o autor chama de acesso integral à ordem jurídica justa, equivaleria ao

[...] acesso ao Direito, vale dizer, a uma ordem jurídica justa (inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), conhecida (social e individualmente reconhecida) e implementável (efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas.<sup>18</sup>

Sob qualquer perspectiva que se analise, são, de fato, notáveis os avanços alcançados pelo Direito brasileiro rumo ao crescente acesso à Justiça e à efetividade do Direito, mais especificamente do processo judicial. Não obstante, **a realidade tem mostrado ser ainda muito grande o déficit de efetividade dos direitos em nosso país.** Esse déficit deve-se, em parte, à histórica exclusão social que caracterizou a inserção do Brasil na modernidade, estabelecendo um abismo entre a realidade concreta e a positivada. Mas não só. Também é devido às dificuldades inerentes ao processo judicial para, sozinho e com as limitações que, para esse fim, operam as formalidades do devido processo legal, assegurar efetividade aos direitos em uma sociedade crescentemente complexa, mormente

18 Cf. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: Milare, Édis. *Ação Civil Pública – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação*, Editora RT, 1995, p. 74-75.



sob uma perspectiva coletiva, em virtude das peculiaridades que lhe são próprias. Esta é uma das principais razões pelas quais os meios autocompositivos de solução de conflitos, controvérsias e problemas vêm ganhando cada vez mais atenção do sistema de justiça e do legislador brasileiros. Não por acaso, o novo CPC, além dos inúmeros aprimoramentos das técnicas processuais orientadas para assegurar efetividade<sup>19</sup>, deu especial destaque à autocomposição<sup>20</sup>.

#### 2.4. O protagonismo do Ministério Público na segunda “onda”

No contexto do movimento brasileiro do acesso à Justiça, ninguém negará o protagonismo que teve o Ministério Público, desde o primeiro momento, na chamada segunda onda. **A história da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) é emblemática para demonstrar como a contribuição do Ministério Público foi crucial para a consolidação, no Brasil, da segunda onda do movimento de acesso à Justiça<sup>21</sup>.** Deveras, qualquer análise retrospectiva que se faça sobre a contribuição do Ministério Público para a efetivação da segunda onda do movimento de acesso à Justiça no Brasil, tanto em relação à disciplina legislativa quanto à prática subsequente, invariavelmente concluirá pela sua destacada relevância para que se assegurasse uma tutela jurisdicional coletiva efetiva e adaptada à realidade nacional.

De fato, o Ministério Público é, hoje, reconhecidamente, o legitimado que mais faz uso das ações coletivas e aquele que, mesmo proporcionalmente, mais êxito alcança, e o inquérito civil comprovou na prática o acerto da motivação original de sua criação ao permitir o ajuizamento de ações mais bem instruídas e, por isso, com maior chance de êxito<sup>22</sup>. E, o que é ainda mais importante num tempo em que se busca reduzir a judicialização, inúmeras ações são dispensadas por meio de soluções extrajudiciais construídas pelo Ministério Público no âmbito do inquérito civil, de regra consubstanciadas em compromissos de ajustamento de condutas ou em recomendações atendidas.

Há, sem dúvida, muito ainda a evoluir, notadamente quanto a uma maior eficiência no uso dos instrumentos coletivos (por exemplo, com uma maior organização nacional) e quanto à efetivação tempestiva dos provimentos

19 Veja-se, por exemplo, a técnica do julgamento parcial de mérito, que admite execução definitiva (art. 356, CPC/2015).

20 Art. 30 Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito(...) § 2o O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3o A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Ademais, para dispensar a realização da audiência de conciliação ou de mediação, no novo Código, exige-se que as duas partes manifestem-se, expressamente, nesse sentido (art. 334). Sobre o tema, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. ZANETI Jr, Hermes. Processo Coletivo (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8). Salvador: Juspodivim, 2016.

21 Sobre o histórico legislativo da Lei da Ação Civil Pública, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das origens ao futuro da Lei da Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. MILARÉ, Édís. A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 17-32.

22 Assim o demonstrou o Procurador de Justiça aposentado Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, em pesquisa publicada na obra *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 205.



judiciais alcançados em ações coletivas – e também para isso podem contribuir as corregedorias – mas a necessidade de aprimoramento não deve servir a desqualificar os avanços significativos da tutela coletiva num país de pouca tradição no tema. Nos Estados Unidos, por exemplo, em que as *class actions* parecem alcançar excelentes resultados, há regulamentação normativa específica desde, pelo menos, 1938<sup>23</sup>.

Tampouco se pode desconsiderar que **o Ministério Público se reinventou, para muito melhor, desde a Lei da Ação Civil Pública** e a subsequente reprodução, na Constituição Federal, da legitimidade do Ministério Público para promover a ação civil pública e conduzir, neste caso privativamente, o inquérito civil.

Enfim, a decisiva contribuição do Ministério Público para o movimento do acesso à Justiça quanto à segunda onda mostrou-se muito proveitosa para a sociedade brasileira, essencialmente porque a instituição tem um perfil constitucional – com independência, amplas e complementares funções e a missão de promover a justiça, de onde decorre uma vocação para a atuação ativa que, justo por isso, é complementar à do Poder Judiciário – que se mostrou muito apropriado para assegurar o efetivo acesso à Justiça no contexto social e institucional brasileiro, ao mesmo tempo em que consolidou o protagonismo da instituição no cenário do sistema de justiça nacional. Sem dúvida, uma relação em que todos e principalmente a sociedade ganharam muito.

### **3. O ALHEAMENTO INSTITUCIONAL NO ATUAL ESTÁGIO DO MOVIMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA E A NECESSIDADE DE REVERTÊ-LO**

#### **3.1. O preocupante alheamento institucional na terceira “onda”**

Em acentuado contraste com o protagonismo desempenhado pelo Ministério Público na segunda onda do movimento do acesso à Justiça no Brasil, está a merecer especial atenção da Instituição o seu alheamento do intenso processo atual de implantação do terceiro estágio em nosso país, que aposta na simplificação dos procedimentos, com desburocratização e informalização, e no enorme potencial dos meios autocompositivos de solução de conflitos de assegurar efetividade de modo célere, barato, implementável e com satisfação dos envolvidos<sup>24</sup>. Na contramão da evolução do movimento, considerável número de membros do Ministério Público acaba se ocupando – em grande parte como uma resposta aos sinais institucionais que recebem das Corregedorias – mais com a forma e a observância dos prazos procedimentais

23 Data do primeiro “Código de Processo Civil” norte-americano no âmbito federal (as *Federal Rules of Civil Procedure*), em que as *class actions* receberam disciplina específica na *rule 23*.

24 Esses quatro critérios foram identificados como os mais apropriados para aferir comparativamente as qualidades das soluções jurídicas dentro e fora do processo judicial por Marc Galanter, afamado estudioso norte-americano dos *Alternative Dispute of Resolutions*, professor da Universidade de Wisconsin e da London School of Economics, em *Compared to what? Assessing the quality of the dispute processing*. Disponível no site pessoal do autor [www.marcgalanter.net](http://www.marcgalanter.net).

do que com os resultados concretos de sua atuação para a efetividade dos direitos de cuja defesa está incumbida a Instituição. Por outro lado, ainda recebe pouco prestígio, quando não maldisfarçada resistência, a atuação institucional resolutiva orientada para a autocomposição e o uso preferencial dos meios alternativos de solução de controvérsias. Apenas para exemplificar, não raro o ajuizamento de ações merece mais visibilidade e valorização nas estatísticas de produtividade que a resolução extrajudicial por meio do uso da recomendação, dos compromissos de ajuizamento de conduta ou de outras formas de atuação voltadas à promoção da efetividade sem o uso do processo judicial, como a indução à correção de irregularidades durante a investigação (com inspeções e reuniões) e o acompanhamento de políticas públicas.

Esse contraste é preocupante sob vários aspectos e está a merecer especial atenção das Corregedorias, dado que podem contribuir decisivamente para revertê-lo.

O primeiro desses aspectos centra-se **na importância da simplificação e informalização do direito e da autocomposição para o acesso à Justiça no século XXI**, no qual vemos emergir um **novo paradigma jurídico** como resposta às profundas transformações sociais pelas quais passa o mundo com a globalização<sup>25</sup>, ao acentuado avanço das tecnologias e das comunicações (a internet em especial) e ao crescimento sem precedentes da complexidade e do pluralismo sociais. Tal paradigma jurídico pode ser definido **como mais informal, procedimental e/ou negocial e participativo**. Vale dizer, menos concentrado na forma do que no resultado – este entendido como a efetividade dos direitos em tempo razoável, a baixo custo e com satisfação das partes; mais dedicado em cuidar dos *meios* de solução das controvérsias e em estimular e disciplinar a formação de consensos do que em estabelecer tal solução *a priori*; e crescentemente mais aberto a formas de participação direta dos interessados na construção da solução jurídica que lhes interessa<sup>26</sup>.

**Ignorar esse processo tende a ensejar um descolamento do Ministério Público do seu tempo**, o que fatalmente afetará de modo negativo o posicionamento da instituição no contexto dos atores do sistema de justiça, com graves consequências para o seu futuro.

25 Dois principais efeitos da globalização são a crescente imposição da lógica econômica e a conseqüente dificuldade do direito em impor-se pelos meios tradicionais. Como anota José Eduardo Faria, “integrando mercados em velocidade avassaladora e propiciando uma intensificação da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações em escala planetária, [...] a globalização provocou a desconcentração, a descentralização e a fragmentação do poder. Debilitou a capacidade de taxação e regulamentação dos governos [...]. Mudou o perfil e a escala dos conflitos. Tornou crescentemente ineficazes as normas e os mecanismos processuais tradicionalmente utilizados pelo direito positivo para dirimi-los”. (*In O direito na sociedade globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 7-8).

26 Aprofundamos o estudo desse contexto sociojurídico e do novo paradigma jurídico dele emergente, em dois textos: GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *A Tutela Coletiva do Século XXI e sua Inserção no Paradigma Jurídico Emergente*. In MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 37-59, e, no primeiro capítulo do livro *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva* (RT, 2010). Em ambos, predomina a influência dos estudos desenvolvidos a partir de 1970 por Jünger Habermas, Niklas Luhmann, Peter Häberle e Boaventura de Sousa Santos.

O segundo aspecto digno de preocupação é que, **alheando-se desse processo, o Ministério Público deixa de contribuir para seu aprimoramento no país.** Um emblemático exemplo facilmente perceptível dos efeitos nefastos dessa opção é a pouca importância que a negociação em tutela coletiva – da qual o Termo de Ajustamento de Conduta, ou TAC, é o principal instrumento, e o Ministério Público, o protagonista mais destacado – tem merecido dos Poderes de Estado nos debates, estudos e documentos produzidos no âmbito do atual estágio do movimento de acesso à Justiça em nosso país. Basta considerar que no II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, nem uma menção sequer é feita à negociação, ao TAC ou a qualquer meio autocompositivo em sede de tutela coletiva que preceda à judicialização, não obstante todo o potencial de ambos para que o sistema de justiça brasileiro – do qual o Ministério Público é um importante ator à luz da configuração constitucional – seja mais ágil, efetivo e alcance um maior número de pessoas. Ou seja, seja mais acessível e eficiente. No Pacto, constou o compromisso de “Fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados a maior pacificação social e menor judicialização”. Ocorre que a mediação e a conciliação que se têm efetivado são, em regra, posteriores ao ajuizamento e servem tão somente para dispensar a resolução pelo terceiro-juiz. Elas não dispensam a judicialização – como faz o TAC com uma eficiência ainda maior, pois, em perspectiva coletiva, evita não apenas uma, mas um número considerável de novas ações. Para exemplificar a importância desse instrumento para o acesso à Justiça no complexo mundo atual, basta referir dois casos emblemáticos que bem equacionaram difíceis questões jurídicas e econômicas com a efetividade de direitos coletivos ou difusos: a) a assinatura de um termo de compromisso preliminar tomado, em novembro de 2015, pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais e pelo Ministério Público Federal em novembro de 2015 da mineradora SAMARCO, que envolveu R\$ 1 bilhão de reais destinados a garantir custeio de medidas preventivas emergenciais, mitigatórias, reparadoras ou compensatórias mínimas decorrentes do rompimento das barragens de rejeitos em Mariana, região Central de Minas Gerais, no maior desastre ambiental já ocorrido no Brasil<sup>27</sup>, sem o qual não se viabilizaria a tempestiva garantia dos direitos mais básicos e emergenciais das pessoas diretamente atingidas; e b) os mais de cem TACs firmados com frigoríficos para adquirirem apenas carne de produtores em situação de regularidade ambiental, numa atuação do Ministério Público Federal que ficou nacionalmente conhecida como Programa “Carne Legal” e que contribuiu muito eficazmente para combater o desmatamento irregular na Amazônia (inicialmente no Pará), numa atuação que conjugou com perfeição aspectos jurídicos e econômicos<sup>28</sup>.

27 Cf. variadas notícias disponibilizadas nos sites do Ministério Público/MG e do MPF.

28 Reportagem publicada na edição nº 145 da Revista do IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) descreve bem o projeto. Disponível em: <[http://www.idec.org.br/uploads/revistas\\_materias/pdfs/2010-07-ed145-capa-frigorificos.pdf](http://www.idec.org.br/uploads/revistas_materias/pdfs/2010-07-ed145-capa-frigorificos.pdf)>. A atuação recebeu do CNMP o primeiro lugar do Prêmio “Projetos Vencedores” de 2013 (<http://www.cnmp.mp.br/premio/premiados/10-equipe/10-1-lugar-carne-legal>).

Como terceiro aspecto preocupante, vale ressaltar que **a resistência de membros do Ministério Público às soluções autocompositivas** na atuação extraprocessual ou à autocomposição em sede de ação civil pública, que muitos consideram inviável sob o falacioso argumento de que os direitos defendidos nessas ações são indisponíveis para o Ministério Público, **equivale a uma negação da possibilidade e responsabilidade de participar (e, por consequência influir) diretamente da resolução das controvérsias que lhes são apresentadas para atuação**<sup>29</sup>. Isso reforça um modelo essencialmente demandista de Ministério Público, que se limita ao ajuizamento de ações, transferindo ao Poder Judiciário toda a responsabilidade para resolver complexas controvérsias jurídicas que, não raro, exigem soluções negociadas, para o que é mais apropriado o perfil do Ministério Público do que o do juiz, que deve guardar parcialidade.

### 3.2. Algumas causas internas e externas desse alheamento

Não se desconhece que algumas causas desse alheamento são estranhas ao Ministério Público. Identifica-se facilmente, por exemplo, uma perceptível tendência dos Poderes, mobilizados em torno do II Pacto Republicano de Estado, a confundir o sistema de acesso à Justiça, ou o sistema de justiça, com o sistema e acesso ao Judiciário. Esse entendimento, como vimos, conflita com a correta acepção da garantia. Se o Poder Judiciário tem a missão constitucional de *realizar* a justiça, o Ministério Público tem a de *promovê-la*, como consta dos respectivos mapas estratégicos. É, pois, um destacado agente do sistema de justiça nacional e tem muito a contribuir com sua configuração diferenciada. Na prática, já tem contribuído muito, em especial nas causas e nos conflitos coletivos – seja atuando como negociador, seja como mediador.

De outra parte, impõe-se reconhecer que, na origem dos estudos de Cappelletti e Garth, a terceira onda foi de fato pensada em uma lógica que pode ser denominada de *judicialiforme*, porque orientada a resolver as mazelas do Judiciário, com modelos que a ele se assemelham, basicamente amparados na ideia de um terceiro que atua perante as partes como conciliador ou mediador e sempre depois que o conflito já se materializou em processo judicial.

Essa visão, contudo, encontra-se hoje superada com a evolução dos meios alternativos de solução de conflitos e controvérsias e sua crescente autonomização frente ao Poder Judiciário, principalmente porque dá pouca atenção a todo o potencial de instrumentos e mecanismos paralelos a essa administração da Justiça, em particular os conferidos pela lei ao Ministério Público, conflitando

29 A falácia do argumento está, essencialmente, em concluir que da indisponibilidade para o Ministério Público, por não ser o titular dos direitos que defende, se inviabiliza a autocomposição, quando esta tem um grande campo para se desenvolver sobre a definição dos elementos de tempo, lugar e modo necessários à efetividade do direito, assim como de conceitos jurídicos indeterminados, o mesmo objeto dos compromissos de ajustamento de conduta, instrumento jurídico que serve a formalizar o resultado de autocomposições por negociações e que está expressamente previsto na Lei da Ação Civil Pública. Sustentando a possibilidade, cf. GAVRONKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. In ZANETI Jr, Hermes. *Processo Coletivo* (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8). Salvador: Juspodium, 2016.

com os estudos mais avançados sobre o tema na atualidade<sup>30</sup>. Não obstante, tem-se constatado que essa lógica judicialiforme subsequente à judicialização da questão parece ainda hoje orientar os debates sobre o terceiro estágio do movimento de acesso à Justiça no Brasil. Esses debates também seguem priorizando a solução de lides individuais em detrimento da coletivização das demandas, o que é evidentemente incompatível com a massificação das relações sociais e com uma análise isenta sobre a eficiência da prestação jurisdicional.

Ao lado dessas causas externas à Instituição para seu alheamento do amplo debate atual no sistema brasileiro de justiça sobre os métodos autocompositivos há várias que são de responsabilidade exclusiva do Ministério Público. Dentre elas, se destaca **o atraso com que a Instituição se envolveu nos debates interinstitucionais, na normatização e nas capacitações especializadas sobre a temática da autocomposição**: enquanto a resolução que o CNJ editou para tratar do tema (nº 125, que “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”) data de novembro de 2010, a editada pelo CNMP (nº 118, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público) é de dezembro de 2014; sendo similar o tempo entre a edição dos respectivos manuais para capacitação de membros<sup>31</sup>.

O alheamento e o atraso em relação ao debate interinstitucional sobre o tema contribuiu para a pouca atenção que nele tem merecido o TAC e a Recomendação, importantes instrumentos de autocomposição na tutela dos direitos coletivos disponíveis para o Ministério Público.

Impõe-se, por outro lado, reconhecer existir ainda uma **resistência apriorística de um número considerável de membros à autocomposição e à postura resolutiva que lhe é peculiar**, com predomínio, ainda nos dias de hoje, de uma postura eminentemente demandista e dissociada de um autêntico compromisso com a solução jurídica a ser construída de modo participativo nos casos mais complexos. Essa resistência é, em boa medida, relacionada a uma mentalidade de Ministério Público herdada do período anterior à Constituição, pelo que está a merecer superação, além de ser estimulada pelos critérios predominantes de aferição do trabalho dos membros, quadro para cuja reversão podem contribuir decisivamente as corregedorias. Esse

30 Boaventura de Sousa Santos, por exemplo, nos seus estudos sobre as reformas de administração da Justiça em vários países constatou que as reformas caminham por duas vias: (a) as reformas no interior da justiça civil convencional [em direção à informalização] e (b) a criação de alternativas em paralelo à administração dessa justiça, com mecanismos de resolução de litígios de via expedita e pouco regulada dado que, hodiernamente, “o florescimento da arbitragem e dos mecanismos conhecidos, em geral, por Alternative Dispute Resolution (ADR) são a manifestação mais concludente das transformações em curso nos processos convencionais de resolução de conflitos”. (Cf. A Sociologia dos tribunais e a democratização da Justiça, in *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, 10ª ed, São Paulo: Cortez, 2005, p. 176-177).

31 Enquanto o Manual de Mediação Judicial, atualmente na 5ª edição (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 5ª ed. Brasília/DF: CNJ, 2015), foi publicado pela primeira vez em 2009, o Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público alcançou sua primeira publicação só em 2014 (Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/Ministério da Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2014). Os dois manuais encontram-se disponíveis nos sites dos respectivos Conselhos.



aspecto específico será retomado em artigo a ser publicado no segundo volume desta Revista.

### **3.3. O desafio de alcançar na terceira “onda” protagonismo semelhante ao alcançado na segunda**

Devido ao seu diferenciado perfil constitucional e sua intensa atividade, além da experiência e conhecimento que vem acumulando desde a CF/1988, o Ministério Público tem muito a contribuir para a garantia do acesso integral à Justiça no Brasil. Em essência, contribuir com a adoção de uma postura predominantemente resolutiva e menos demandista, vale dizer, efetivamente comprometida com a resolução da irregularidade ou ilegalidade ou da deficiente efetividade de direitos que é trazida ao conhecimento da Instituição, isto é, com a produção de resultados concretos, e não apenas com a apresentação de demandas judiciais, sem compromisso com uma condução orientada para a efetiva resolução da questão e efetivação dos provimentos judiciais alcançados.

Para tanto, a extensa experiência do Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais, em especial por meio da atuação extraprocessual, têm permitido a inúmeros membros constatarem, na prática, as vantagens de uma diminuição da formalidade: inspeções *in loco*, reuniões, integração e cooperação interinstitucional e o uso das ferramentas da internet no curso do inquérito civil têm se mostrado muitas vezes mais efetivas para assegurar a efetividade dos direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, isto é, para entregar resultados concretos à sociedade, que uma condução formal da atuação, seja com a mera e isolada requisição documental de informações no curso de inquéritos civis formalmente perfeitos e com rigorosa observância dos prazos procedimentais, seja com o ajuizamento de demandas precipitadas ou deficientemente instruídas perante o Poder Judiciário.

Por outro lado, na tutela dos direitos fundamentais, é bem conhecido pelo Ministério Público o enorme potencial resolutivo da autocomposição, seja aquela viabilizada com o uso dos principais instrumentos extraprocessuais disponíveis aos membros (audiência pública, recomendação e TAC), seja a viabilizada no curso de ações judiciais, por meio de negociações ou mediações conduzidas pelo Ministério Público.

Como destacado na Introdução, **o papel das Corregedorias** é crucial e estrategicamente determinante para que o Ministério Público alcance protagonismo também neste estágio atual do movimento do acesso à Justiça. Assim, porque, **a depender dos sinais emitidos por esses órgãos superiores aos membros submetidos às suas orientações e fiscalizações** (por exemplo, nos dados aferidos nas inspeções e naqueles divulgados e utilizados para as promoções), **se induzirá ou estimulará uma ou outra forma de atuação institucional: mais resolutiva ou mais demandista, mais ou menos formalista, favorável ou avessa às soluções autocompositivas etc.**



A análise desses “sinais” ou “estímulos”, entretanto, exige um estudo mais amplo, a ser desenvolvido em artigo que será publicado no segundo volume desta revista.

#### 4. MODELO CONSTITUCIONAL DE MINISTÉRIO PÚBLICO<sup>32</sup>

Por ora, importa avançar na análise do contexto de atuação do Ministério Público na tutela dos direitos sob a perspectiva constitucional, para melhor compreender as possíveis contribuições das Corregedorias.

##### 4.1. O diferenciado perfil conferido à Instituição pela CF/88

É muito bem estudado na doutrina especializada o perfil diferenciado, no contexto internacional, do Ministério Público brasileiro que surgiu da Constituição Federal de 1988<sup>33</sup>, não havendo na atualidade, ao que temos conhecimento, instituição com configuração similar em qualquer outro país.

Do processo constituinte que consolidou a abertura democrática em nosso país emergiu uma Instituição de Estado desvinculada dos três poderes tradicionais<sup>34</sup> e classificada como “função essencial à justiça”, dotada de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária<sup>35</sup>, e que cumula funções tradicionais de Ministério Público, como a de titular da ação penal (art. 129, I) e a do controle da atividade policial (art. 129, VII), com funções que nos Estados contemporâneos usualmente são atribuídas a outras instituições de Estado, como a de *ombudsman* (art. 129, II)<sup>36</sup>, e outra para a qual os Ministérios Públicos de outros países encontram dificuldades de exercê-la com independência

32 Tópico elaborado com base em transcrições do terceiro capítulo do Manual do Procurador da República (GAVRONSKI, Alexandre Amaral e MENDONÇA, Andrey Borges de. Salvador: JusPodivm, 2015).

33 Um excelente estudo de direito comparado sobre Ministério Público pode ser encontrado em GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 10-28. Outra excelente abordagem, focada nos “modelos” de Ministério Público (o anglo-americano, o do *Parquet* francês, o italiano, o português e o da América Latina), encontramos em LIMA, Antônio Fernando Negreiros. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Método, 2008, p. 47-71. Também é bastante útil a tese de doutorado em Ciência Política na Universidade de São Paulo de Fábio Kerche, intitulada *O Ministério Público no Brasil: Autonomia, Organização e Atribuições*, 2002.

34 Enquanto na Itália o Ministério Público é carreira que se confunde à do Poder Judiciário, situação semelhante ao que ocorre na Espanha e na Holanda, nos Estados Unidos e nos países da *common law* em geral, assim como em Portugal, integra o Poder Executivo (em Portugal, inclusive, com atribuição para defesa dos interesses do Estado, paralelamente aos interesses difusos e coletivos!). O modelo francês (ou do *Parquet*) é híbrido, com recrutamento e carreira intercambiantes com a da magistratura, mas alguma subordinação ao ministro da Justiça. Segundo o estudo comparado de Garcia (*Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.), a Venezuela é um dos poucos países em que o Ministério Público está vinculado ao Poder Legislativo.

35 Em nenhum dos países citados na nota anterior, o Ministério Público goza das autonomias de que goza o nosso congênere, conquanto para seus membros, muitas vezes, sejam asseguradas garantias semelhantes às dos magistrados.

36 De regra, vinculados ao Poder Legislativo. Nos países latino-americanos, a exemplo do modelo espanhol, a função costuma ser atribuída ao *Defensor del Pueblo*, escolhido pelo Poder Legislativo.

e efetividade, caso da função de legitimado coletivo universal (art. 129, III)<sup>37</sup>. À mesma Instituição o Constituinte ainda atribuiu função de destacada relevância para o funcionamento institucional harmônico em qualquer país democrático: a legitimidade para provocar o controle concentrado de constitucionalidade e proteger a integridade da Federação e dos princípios constitucionais que a configuram (art. 129, IV), função que, conquanto tradicionalmente a ele já atribuída em nosso país, assumiu nova dimensão com a autonomia institucional. Também conferiu função de caráter nitidamente protetivo de minorias historicamente prejudicadas: as populações indígenas (art. 129, V).

Para assegurar efetividade a essas funções, que denominaremos de substanciais, o constituinte proveu o Ministério Público de fundamentais funções ou poderes instrumentais: o poder investigatório próprio (art. 129, VI) e o poder de requisitar diligências investigatórias a outras instituições (art. 129, VIII).

Uma tal configuração é suficiente, por si, para afastar qualquer dúvida sobre a relevância do Ministério Público no contexto da estrutura do Estado brasileiro, concebido pela Constituição de 1988 para tornar efetivo o Estado Democrático de Direito em que se deve constituir a nossa República (art. 1º, CF) e para a consecução de seus objetivos, entre os quais o de construir uma sociedade justa e o de promover o bem de todos, sem preconceitos (art. 3º).

Tudo isso em um contexto sociopolítico de resignificação e valorização do papel das instituições no país coincidente com o processo de abertura democrática na década de 1980<sup>38</sup>, e em relação a uma instituição que por mais de uma centena de anos, desde que criada, ficara sob o jugo do Poder Executivo em uma sociedade marcada sociologicamente pelo personalismo e patrimonialismo do Estado, equivale dizer, caracterizado pela apropriação privada de seus governantes movidos pelos próprios interesses e pela pessoalidade como critério de designação para as funções públicas em geral.<sup>39</sup>

#### **4.2. O Ministério Público como autêntico agente promotor de Justiça ou “advogado da sociedade”**

Convém ter presente que nas décadas que precederam a de 80, em decorrência de suas legítimas aspirações pela equiparação ao Poder Judiciário,

37 Por conta da ausência de independência ante o Poder Político, dificuldades para a especialização na defesa dos direitos difusos e coletivos e excesso de burocracia, características usuais do Ministério Público de outros países, Mauro Cappelletti, célebre jurista italiano que coordenou mundialmente o movimento do acesso à Justiça, era um crítico renitente da legitimidade coletiva da Instituição nos sistemas jurídicos europeus. Cf., por exemplo, *Formações Sociais e Interesses Coletivos* diante da Justiça Civil, in *Revista de Processo*, ano 2, n. 5, 1977, p. 137-140. Todavia, excepcionava de suas críticas o Ministério Público brasileiro, pela independência alcançada com a CF/88 e a crescente especialização na defesa dos direitos coletivos. Cf., por exemplo, *Acesso dos Consumidores à Justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 313.

38 Um estudo referencial desse processo de valorização das instituições encontramos em LAMOUNIER, Bolívar. *Redemocratização e Estudo das Instituições Políticas no Brasil*. In MICELI, Sérgio. *Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Sumaré/Fapesp, Rio de Janeiro: Fundação Ford, 1992.

39 Referimo-nos, aqui, aos célebres estudos de Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976 *passim*, em especial nos capítulos III, V e VII) e de Raimundo Faoro (*Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. v. 2. Rio de Janeiro: Globo, 1991).

o Ministério Público enfrentava perigosa crise de identidade que ameaçava descaracterizar sua natural posição institucional de *agente* promotor da Justiça<sup>40</sup> e, por isso, de autêntico advogado da sociedade.

Essa crise foi superada, ao menos no plano normativo-constitucional, e qualquer análise que se faça sobre o salto institucional do Ministério Público na Constituição de 1988, tanto no que respeita à configuração e garantias da Instituição quanto às suas funções, concluirá que foi gigantesco. Quanto a estas, elencadas no art. 129 da Constituição Federal, é inegável que foi maior na atuação cível, em cujo âmbito se viabiliza a tutela dos direitos fundamentais, que na criminal. Conquanto não se possa desconsiderar o grande potencial transformador na atuação criminal da expressa atribuição da função de controle externo da atividade policial e das funções de natureza investigatória (incisos VI e VIII), estas últimas aplicáveis às duas áreas (cível e criminal), impõe-se considerar que elas naturalmente se relacionam e potencializam a principal e tradicional função ministerial na atuação criminal: a de titular da ação penal. Podem, inclusive, ser consideradas nela implícitas. Não houve, portanto, propriamente revisão de funções na área criminal, e sim reforço.

**Na área cível, diversamente, toda a atuação do Ministério Público foi revista, com uma radical inflexão de postura: de predominantemente interveniente em determinadas causas cíveis individuais antes da CF, para predominantemente agente nas causas de interesse coletivo.** Basta, para tanto, considerar que dos incisos definidores das funções do Ministério Público constantes do art. 129 aplicáveis à atuação não criminal, quatro guardam direta relação com uma postura ministerial de agente ou, ao menos, ativa, expressa por verbos como *promover* e *defender* (inciso II, III, IV e V), uma é dedicada expressamente à função investigativa (inciso VI) e apenas um, indiretamente, alberga a atuação como interveniente e, ainda assim, desde que especificamente conferida à Instituição (por lei, naturalmente) e compatível com sua finalidade institucional (inciso IX). No Ministério Público Federal, a revisão foi ainda mais radical, visto que se desincumbiu da função de representante judicial da União que o caracterizara nos seus primeiros cem anos de existência para assumir as funções de *ombudsman*, ou seja, de controle da Administração Pública que antes representava, e de legitimado coletivo, na qual, muitas vezes, precisa demandar justamente contra entes federais. Giro de 180°.

40 A crise de identidade a que nos referimos remete aos riscos, decorrentes de um processo de equiparação ao Poder Judiciário que mobilizou a Instituição nas décadas que antecederam a de 80, de abandono da postura proativa, dinâmica e de defesa de interesses sociais e indisponíveis, própria de um órgão agente como o Ministério Público, em direção a uma postura mais reativa e propositalmente desvinculada da defesa de interesses, próxima da do Poder Judiciário. Na atuação cível, “a mais reformulada com a CF 88”, o melhor exemplo desse risco foi o fenômeno do “parecerismo”, a excessiva preocupação dos membros do Ministério Público com a elaboração de pareceres extensos, detalhadamente fundamentados e deliberadamente dissociados de qualquer interesse, inclusive o justificador da intervenção, com o nítido objetivo se assemelhar a uma sentença ou acórdão de tal modo a neles se transformar. Sobre o fenômeno, cf. MACEDO JR., Ronaldo Porto. Evolução Institucional do Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 36-65, em especial p. 46-52.

E toda essa revisão foi feita pela Constituição Federal que resultou do processo de abertura democrática no país e instituiu o Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil.

Especialmente se analisarmos a questão sob o prisma da teoria da recepção constitucional, segundo a qual uma nova constituição revoga todo o ordenamento jurídico anterior, recepcionando apenas o que com ela é compatível e que deve, então, ser reinterpretado sob as novas regras e princípios dela emanados<sup>41</sup>, podemos, sem exagero, afirmar que da Constituição Federal de 1988 nasceu um novo Ministério Público.

A efetiva implantação desse “novo” Ministério Público depende, em grande medida, do trabalho das Corregedorias que podem, com suas orientações e fiscalizações, estimular ou desestimular a adaptação da Instituição ao modelo constitucional, a depender do prestígio que confere, na atuação cível, a posição de agente ou, como interveniente, a uma postura ativa do Ministério Público, como aprofundaremos no artigo do próximo volume.

## 5. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO E O COMPROMISSO COM RESULTADOS SOCIALMENTE RELEVANTES

Para alinhar-se à nova realidade social, política e econômica, que está a exigir cada vez mais eficiência de uma atuação estatal orientada para a entrega de resultados relevantes para a sociedade – sem o que é ineficiente a alocação de recursos públicos nessa atuação estatal – o Ministério Público, notadamente a partir de 2010, atentou à necessidade de um planejamento estratégico da Instituição.

Nesse contexto, foi amplamente debatido e aprovado, sob a coordenação do CNMP, o Mapa Estratégico do Ministério Público brasileiro para 2011 a 2015 e o do próprio Conselho.

Neste último, foi definida como a missão do Conselho “fortalecer o MP brasileiro para uma atuação responsável e *socialmente efetiva*”<sup>42</sup>.

No planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, constou como “visão de futuro” da Instituição a de “ser reconhecida como *transformadora* da realidade social”.

Entre os quatro “retornos para a sociedade”, constaram: “defesa dos direitos fundamentais”, “transformação social” e “indução de políticas públicas”, ao lado e, portanto, com a mesma importância, da “diminuição da criminalidade e da corrupção”. Neste ponto, vale observar que qualquer análise que se faça do momento atual que vive o Ministério Público concluirá que, na percepção da sociedade, o retorno mais visível e relevante que a Instituição vem entregando à sociedade é a diminuição da corrupção, sem dúvida em razão do meritório

41 Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 3ªed, 1999, p. 67-82.

42 Cf. <[http://www.cnmp.mp.br/portal\\_2015/institucional/o-cnmp/principios](http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/o-cnmp/principios)>.

e destacado êxito que tem alcançado a Operação Lava Jato e, em especial, dos seus resultados concretos relevantes, em particular a prisão de pessoas com elevadíssimo poder político e econômico e a recuperação de cifras fruto de corrupção em patamares absolutamente inéditos. O exemplo de eficiência dessa específica atuação criminal tem muito a contribuir para o aprimoramento da atuação cível do Ministério Público, em especial no que respeita à entrega de resultados concretos e aos ganhos daí advindos para a legitimidade social da Instituição.

Retomando o Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público, observa-se que na sequência dos “retornos para a sociedade” são elencados “resultados institucionais” (almejados), descritos em ações, que são, todas, diretamente ligadas à efetividade de direitos fundamentais: “*assegurar* o respeito aos direitos da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência”, “*promover* a igualdade, a inclusão social e *assegurar* o respeito às comunidades tradicionais”, “assegurar o direito à educação, à saúde e ao trabalho digno”, “assegurar a defesa dos direitos do consumidor e proteger as ordens econômica e financeira” etc.

Quanto à eficiência da atuação institucional, a celeridade procedimental consta expressamente orientada para a “ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação dos conflitos” e para uma “atuação de forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais”.

Por fim, vale destacar que a propósito da “profissionalização da gestão”, que ganhou destaque no mapa, constou expressamente o objetivo de “fomentar a cultura de resultados”.

À luz desse planejamento estratégico autoriza-se afirmar que **o Ministério Público é (ou deveria ser) uma Instituição proativa que deve entregar à sociedade resultados que sejam socialmente efetivos**, capazes de transformar a realidade social, assegurando e promovendo o respeito aos e a efetividade dos direitos de cuja defesa é incumbido, em especial dos fundamentais, por meio de uma atuação essencialmente resolutiva.

Nessa perspectiva, **é flagrantemente afrontosa não apenas à configuração constitucional da Instituição, vista no tópico anterior, como ao seu planejamento estratégico, uma atuação burocrática, reativa, formal e sem compromissos com resultados ou compromissada com resultados meramente jurídicos** que não se materializam no mundo dos fatos por meio da concreta efetividade de direitos.

As corregedorias do Ministério Público tem, também aqui, um papel crucial e estratégico para assegurar o alinhamento institucional com tais objetivos, como desenvolveremos em artigo no segundo volume desta Revista Jurídica. Por ora, impende apenas afirmar que à luz da configuração constitucional e do planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, as Corregedorias devem atuar de modo a induzir uma atuação dos membros ativa e orientada para a produção de resultados concretos socialmente relevantes.

## 6. CONCLUSÃO

Retomando nosso objetivo anunciado na Introdução à luz das reflexões até aqui desenvolvidas, acreditamos ser possível afirmar que, para decifrar a realidade social em crescente e radical transformação e a ela se conectar, o Ministério Público precisa, resumidamente, além de bem compreender o paradigma jurídico que se apresenta como prevalente no século XXI, de um Direito crescentemente informal, negocial e participativo, também:

- (a) recuperar, no estágio atual do movimento brasileiro de acesso à Justiça em sua perspectiva integral (ou seja, não apenas ao Poder Judiciário, como também a meios alternativos e a uma ordem jurídica justa), um protagonismo institucional similar ao que alcançou na segunda “onda” desse movimento (tutela dos direitos difusos), por meio de uma atuação resolutiva que reduza o formalismo ao mínimo necessário e se valha de todas as potencialidades de meios, técnicas e instrumentos de autocomposição de que dispõe a Instituição que sejam capazes de incrementar de modo significativo a efetividade dos direitos de cuja defesa está incumbido;
- (b) incorporar definitivamente o modelo constitucional que prioriza, na atuação cível, a condição de agente ou, quando menos, uma postura ativa orientada para efetivamente promover e assegurar justiça por meio do efetivo respeito e efetividade dos direitos de cuja defesa é incumbida a Instituição;
- (c) implementar completamente, na prática, o planejamento estratégico concebido para consolidar o Ministério Público como uma Instituição socialmente efetiva e que entrega à sociedade resultados relevantes capazes de transformar a realidade social por meio da efetividade dos direitos que deve promover.

A **combinação dessas soluções aponta para uma atuação institucional mais eficiente** do Ministério Público na tutela dos direitos de que é incumbido constitucionalmente, vale dizer, uma atuação **capaz de produzir o máximo possível de resultados relevantes para a sociedade com os recursos humanos, materiais e jurídicos que por esta lhe são disponibilizados**. Essa eficiência, além de incrementar a legitimidade social da Instituição e de justificar os investimentos públicos de que o Ministério Público é destinatário, afigura-se, acreditamos, capaz de solucionar de modo adequado os desafios que lhe apresenta a complexa realidade social atual e, assim, de evitar que a Instituição seja “devorada” pelas transformações radicais que se apresentam.

Estabelecidas essas premissas e retomando o papel estratégico e crucial das corregedorias, impende ter presente que **o estágio atual do movimento de acesso à Justiça é incompatível com o apego excessivo a uma atuação formal** que priorize a rígida observância de prazos e a estéril regularidade procedimental **em detrimento da alocação de esforços institucionais orientados para assegurar efetividade aos direitos de**



**cuja defesa o Ministério Público é incumbido e que possuam maior relevância social**, inclusive por meios alternativos ao processo judicial, sempre que mais apropriados ao caso concreto. Igualmente, que a configuração constitucional do Ministério Público aponta para **uma necessária primazia da atuação como agente na área cível ou, ao menos, de uma postura ativa**, em todos os níveis, que é incompatível com o dispêndio significativo de tempo e recursos humanos para uma atuação interveniente passiva, de mero “parecerismo”, desvinculada da produção de resultados de interesse social. Por fim, que **o planejamento estratégico da Instituição**, nos termos em que foi (bem) elaborado, **conflita com uma atuação institucional dissociada da produção de resultados concretos e socialmente relevantes ou orientada para a produção de resultados meramente jurídicos**, vale dizer, para vitórias processuais que não são efetivadas.

Com a visão contextual deste artigo, acreditamos ter demonstrado o grande potencial que têm as Corregedorias para contribuir decisiva e estrategicamente com o aprimoramento da atuação do Ministério Público neste século e o campo fértil onde podem semear o futuro institucional.

Para analisar de modo mais específico os desafios próprios da Instituição e as soluções práticas, concretas e implementáveis ao alcance das Corregedorias, capazes de contribuir de modo mais qualificado para essa missão, dedicaremos novo artigo no próximo volume desta prestigiosa Revista.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, 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.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 3<sup>a</sup> ed., 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.) *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/Ministério da Justiça*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. Original: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milano: Giuffrè, 1978.

\_\_\_\_\_. Acesso dos Consumidores à Justiça. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil. *Revista de Processo*. ano 2, n. 5, 1977.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 4ª ed. vol. II. São Paulo: Malheiros, 2001.

FARIA, José Eduardo. *O direito na sociedade globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. Editora Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. Das origens ao futuro da Lei da Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. In: MILARÉ, Édis; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. A Tutela Coletiva do Século XXI e sua Inserção no Paradigma Jurídico Emergente. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. In: ZANETI JR., Hermes (coord.). *Processo Coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8*. Salvador: Juspodium, 2016.

\_\_\_\_\_; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Jus Podium, 2015.

KERCHE, F.; SADEK, M. T. *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. São Paulo: USP, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. Redemocratização e Estudo das Instituições Políticas no Brasil. In: MICELI, Sérgio. *Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Sumaré/Fapesp, Rio de Janeiro: Fundação Ford, 1992.

LIMA, Antônio Fernando Negreiros. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Método, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Sociologia dos tribunais e a democratização da Justiça, In: \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, 10<sup>a</sup> ed., São Paulo: Cortez, 2005, p. 176-177.



# AS CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*[The Offices of Professional Responsibility and the Public Prosecution's repressive actions]*

**Robson Renault Godinho<sup>1</sup>**

**Recebido em 15.06.2016**

**Aprovado em 08.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Delimitação objetiva do tema. 2. Premissa fundamental: a adaptação processual do Ministério Público à Constituição. 3. As formas de atuação repressiva do Ministério Público. 4. Intervenção como fiscal da ordem jurídica (*custos legis*). 5. Independência funcional, suspeição e impedimento. 6. A atuação do Ministério Público e o escalonamento da carreira: alguns problemas do princípio da unidade. 7. Os limites e as possibilidades das Corregedorias. 8. Encerramento. Referências.

**RESUMO:** Este artigo analisa as Corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *The paper analyzes the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility and the repressive actions of the Public Prosecution.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedorias. Ministério Público. Atuação repressiva.

**KEYWORDS:** *Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Public Prosecution. Repressive actions.*

## 1. DELIMITAÇÃO OBJETIVA DO TEMA

Não é exagerado afirmar que o Ministério Público ainda não é percebido como um personagem multifacetado, com toda uma nova dimensão jurídica advinda de diversos textos normativos e da própria prática institucional<sup>2</sup>, havendo certo silêncio da doutrina, que, em linhas gerais, persiste na análise do Ministério

<sup>1</sup> Promotor de Justiça (MPRJ). Pós-doutor (UFBA). Doutor e mestre (PUC-SP) em Direito Processual Civil.

<sup>2</sup> Cf. DIDIER JR., Fredie. GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil. *Revista de Processo*, n<sup>o</sup> 237. São Paulo: RT, novembro de 2014, p. 45-87.

Público apenas na tradicional função de *custos legis* ou, na linguagem do novo CPC, fiscal da ordem jurídica, salvo quando se abordam questões envolvendo a legitimidade para ações coletivas. Se houve evidente modificação do Ministério Público<sup>3</sup>, com necessárias repercussões multifuncionais<sup>4</sup>, a manutenção de uma interpretação “retrospectiva” é incompatível com uma realidade que, se não é exatamente nova, exige um tratamento condizente com tais transformações. Barbosa Moreira chegou a afirmar que o silêncio da Instituição no processo civil teria sido interrompido exatamente em razão do processo coletivo, que ensejou a “revitalização do Ministério Público, arrancado à relativa quietude em que usualmente o mantinham, no tocante ao processo civil, as atribuições

- 3 Para a formação histórica geral do Ministério Público e/ou para notícias de direito comparado, vale conferir os seguintes estudos, que também trazem outras referências bibliográficas sobre o tema: GARCIA, Emerson. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal – Promotor natural, atribuição e conflito*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. DIAS, Mario. *Ministério Público Brasileiro* (dois volumes). 2ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1955. RITT, Eduardo. *O Ministério Público como Instrumento de Democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003. RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 2003. NERY, Rosa Maria de Andrade. Notas sobre a justiça e o Ministério Público no direito da Alemanha ocidental. *Revista de Processo*, nº 47. São Paulo: RT, julho/setembro de 1987. VIGLIAR, José Marcelo Menezes. A participação do Ministério Público no processo civil. *Ministério Público – instituição e processo*. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz (coord.). São Paulo: Atlas, 1997. PROENÇA, Luis Roberto. Participação do Ministério Público no processo civil nos Estados Unidos da América. *Ministério Público – instituição e processo*. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz (coord.). São Paulo: Atlas, 1997. FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Anotações sobre os Ministérios Públicos brasileiro e americano. *Ministério Público e Afirmação da Cidadania*. São Paulo: s/ed., 1997. COSTA, Eduardo Maia. Ministério Público em Portugal. *Ministério Público II – democracia*. José Marcelo Menezes Vigliar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (coord.). São Paulo: Atlas, 1999. SALLES, Carlos Alberto de. *A Legitimação do Ministério Público para Defesa de Direitos e Garantias Constitucionais*. Dissertação de mestrado. USP. 1992. SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. *Ministério Público II – democracia*. José Marcelo Menezes Vigliar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (coord.). São Paulo: Atlas, 1999. MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Maria Tereza Sadek (org.). São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995. PORTO, Sérgio Gilberto. *Sobre o Ministério Público no Processo Não-Criminal*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Aide, 1998. ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: IDESP/EDUC/Sumaré, 2002. ALVES, RUFINO e SILVA (org.). *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001. FARIA, ALVES e ROSENVALD (org.). *Temas Atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2012. 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. RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público Resolutivo: um novo perfil institucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012. SACCO, Ricardo Ferreira. *Constitucionalismo e Ministério Público*. Belo Horizonte: mandamentos, 2008. MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representação e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2009. ALMEIDA, Gregório Assagra. SOARES JÚNIOR, Jarbas. *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013; SABELLA, POZZO e BURLE FILHO (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. Convém mencionar interessante livro que oferece um panorama comparado: DIAS e AZEVEDO (coord.). *O Papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008. Para uma visão crítica e interdisciplinar: ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: IDESP/EDUC/Sumaré, 2002. SILVA, Cátia Aida Pereira da. *Justiça em Jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp, 2001. KERCHER, Fábio. *Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.
- 4 “Em relação ao Ministério Público, ressalta-se que essa multifuncionalidade impõe a adoção de novas técnicas de atuação, principalmente na tutela coletiva, como, por exemplo, a utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação da Instituição com o objetivo de contribuir, ao lado da sociedade, para a promoção da transformação positiva da realidade social. Essa incidência deverá ocorrer tanto no Modelo do Ministério Público Resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional, quanto no plano do Modelo do Ministério Público Demandista, que atua perante o judiciário e que necessita ser revisitado à luz da teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição de 1988 e no Novo CPC para o Brasil. *Ministério Público*. Robson Renault Godinho e Susana Henriques da Costa (coord.). Salvador: JusPodivm, 2015, p. 146).



tradicionais”<sup>5</sup>. Entretanto, não basta concentrar tintas na legitimidade do Ministério Público para os processos coletivos, se outras dimensões continuam negligenciadas pela doutrina e jurisprudência.

A vigência de um novo Código de Processo Civil, portanto, pode significar especial oportunidade para que se lance um olhar renovado sobre as dimensões e posições do Ministério Público, ainda que, a rigor, poucas modificações estruturais tenham ocorrido com a nova legislação<sup>6</sup>, o que pode ser explicado tanto por essa discreta importância doutrinária antes referida como também pela anêmica participação da instituição no decorrer do processo legislativo.

O fato é que, mesmo diante dessa possibilidade multifacetada de atuação do Ministério Público, mantém-se um amplo e relevante campo para sua atuação repressiva, entendida em sua dimensão clássica, isto é, visando à recomposição ou reparação do ilícito<sup>7</sup> e imposição de sanções.

O propósito deste breve texto consiste em descrever essa atuação repressiva, notadamente no âmbito não penal, bem como a conseqüente repercussão nas formas de atuação das Corregedorias.

## 2. PREMISSA FUNDAMENTAL: A ADAPTAÇÃO PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO À CONSTITUIÇÃO

O novo CPC preocupou-se em ser pedagógico ao reproduzir normas constitucionais a fim de que, paradoxalmente, a consagração infraconstitucional sirva à efetividade da Constituição. Basta ter em conta a preocupação legislativa em explicar como se devem concretizar o princípio do contraditório e o devido processo legal, como nos artigos 9º, 10 e 489, §1º, entre outros, para se constatar essa opção pela reprodução ou detalhamento de normas constitucionais. Por ser o primeiro Código debatido e editado em regime democrático, é natural essa opção pela expressa e didática constitucionalização das disposições processuais, sobretudo quando se revela cada vez mais necessária a afirmação insistente e reiterada, aproximando-se do truísmo, de normas constitucionais em um ambiente em que há um *deficit* de concretização de tais comandos.

Esse objetivo legislativo de adaptação do processo civil à Constituição evidentemente abrange também o Ministério Público em sua disciplina específica nos artigos 176 e 177 do novo Código.

E aqui está a unidade hermenêutica que didaticamente o novo CPC impõe para a análise de qualquer tema relacionado ao Ministério Público no processo

5 Os novos rumos do processo civil brasileiro. *Temas de Direito Processual* (Sexta Série). São Paulo: Saraiva, 1997, p. 73.

6 Refiro-me à ausência de mudanças profundas diretamente relacionadas à disciplina específica do Ministério Público, uma vez que o novo Código de Processo Civil, se analisado o conjunto de normas, apresenta indiscutíveis modificações estruturais e paradigmáticas.

7 A doutrina denomina de tutela repressiva ou sancionatória aquela que tradicionalmente se contrapõe semanticamente à preventiva. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *Temas de Direito processual* (Segunda Série). São Paulo: Saraiva, 1980, p. 21-29

civil: sua atuação somente se justifica com base no que está estabelecido nos arts. 127 e 129 da Constituição da República.

Toda análise da atuação e da participação do Ministério Público no processo civil (e, claro, também extraprocessualmente), seja como agente, seja como interveniente, necessariamente deverá partir dessa ideia básica de ser constitucionalmente autorizada.

Essa obviedade é necessária e deve ser repetida à exaustão, sob pena de o hábito atávico – que enseja a inércia da reflexão e a repetição automática de comportamentos – obnubilar qualquer avanço institucional, permanecendo o Ministério Público em sua “relativa quietude” no processo civil, afastando-se inexoravelmente dos balizamentos constitucionais.

Isso significa que mesmo algumas funções tradicionais do Ministério Público, que há décadas são exercidas irrefletidamente, devem ser revistas sob essa perspectiva, não cabendo mais a mera repetição de atuações burocráticas que são normalmente atribuídas a uma tradição inventada e se perpetuam como se fossem situações ontológicas.

### 3. AS FORMAS DE ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já ressaltado, para a efetiva tutela de direitos, a atuação repressiva é insuficiente, o que não significa que não possua imenso espaço e relevância funcional. O importante é assinalar que a atuação repressiva ou sancionatória não pode mais ser percebida como única possibilidade de atuação do Ministério Público, ainda que se mantenha como uma das várias possibilidades de atuação<sup>8</sup>.

Nesse sentido, utiliza-se doutrinariamente a terminologia *Ministério Público demandista* e *Ministério Público resolutivo*, sendo que o primeiro é aquele que entende que esgota e limita sua atuação com a propositura de ações judiciais e o segundo, que se preocupa com a efetividade do processo e a resolução dos direitos e se vale de todos os instrumentos de que dispõe para a tutela de

---

8 Para que o processo realize o direito material, é necessário que se consagrem técnicas adequadas à realidade social e às especificidades dos direitos tutelados. Sobre o tema, vale transcrever mais um trecho de autoria de Luiz Guilherme Marinoni (*Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: RT, 2004, p. 147): “A tutela jurisdicional, quando pensada na perspectiva do direito material, e dessa forma como tutela jurisdicional dos direitos, exige a resposta a respeito do resultado que é proporcionado pelo processo no plano do direito material. A tutela jurisdicional do direito pode ser vista como proteção da norma que o institui. Trata-se da atuação concreta da norma por meio da efetivação da utilidade inerente ao direito material nela consagrado. Como o direito à efetividade da tutela jurisdicional deve atender ao direito material, é natural concluir que o direito à efetividade engloba o direito à pré-ordenação de técnicas processuais capazes de dar respostas adequadas às necessidades que dela decorrem”. Nesse livro há amplo estudo sobre as formas repressivas e preventivas de tutela jurisdicional; do mesmo autor, mais recentemente: *Tutela contra o Ilícito*. 6ª ed. São Paulo: RT, 2015.

direitos, vislumbrando a via judicial como um importante canal, mas não o único nem o preponderante<sup>9</sup>.

Na realidade, a atuação preventiva deve ser o meio por excelência da atuação do Ministério Público, mas não há dúvidas de que a adoção de práticas repressivas são necessárias e, não raro, inevitáveis:

Por intermédio da tutela jurídica preventiva poderá ser atacado, em uma das suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva, mais precisamente a ressarcitória. Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88). Ora, se ao Ministério Público como Instituição incumbe a defesa do regime democrático, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito. Contudo, como é cediço, a atuação da Instituição no País é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social. A prova disso é a atuação criminal, que por natureza é repressiva. [...] Mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se assim a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição.<sup>10</sup>

Não se deve confundir a atuação processual do Ministério Público com o exercício de formas repressivas. Na realidade, a atuação repressiva pode se dar processual ou extraprocessualmente, assim como a atuação preventiva pode se verificar em ambos os contextos.

9 Essa terminologia é proposta por Marcelo Pedrosa Goulart (*Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 201/205) há anos (sobre o tema, adotando expressamente a terminologia, Gregório Assagra de Almeida em seu *Direito Processual Coletivo: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 510/512, e também no denso artigo Direitos Fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. *Teoria Geral do Ministério Público*. Gregório Assagra de Almeida e Jarbas Soares Júnior (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2013, item 3). A cientista política Cátia Silva (*Justiça em Jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*: São Paulo: Edusp, 2001, p. 91) desenvolveu tese de doutoramento sobre o Ministério Público e trabalhou com os conceitos de “promotores de gabinete” e “promotores de fatos”, nos seguintes termos: “Definirei o promotor de gabinete como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos judiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político”.

10 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direitos Fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. *Teoria Geral do Ministério Público*. Gregório Assagra de Almeida e Jarbas Soares Júnior (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 46-48.

Também não se deve vincular a atuação repressiva à legitimidade ativa do Ministério Público, uma vez que essa forma de atuar também pode ocorrer como fiscal da ordem jurídica, que também pode ensejar uma atuação preventiva (basta pensar que, no decorrer de um processo judicial, o membro do Ministério Público se valha do art. 3º do novo CPC e da Lei nº 13.140/15 e contribua para promover a conciliação ou mediação ou ainda na utilização pelo Ministério Público das convenções processuais atípicas do art. 190, CPC).

A tutela repressiva – ou reparatória ou sancionatória – consiste, portanto, na adoção de providências após a ocorrência do ato ilícito ou do dano, o que significa dizer que tem lugar quando não se antecipa à lesão, isto é, quando falha ou não é possível a providência preventiva. Como bem anota Luiz Guilherme Marinoni, “ainda que as tutelas ideias sejam a inibitória e a de remoção do ilícito, a verdade é que o direito não pode ser desconsiderado após o dano”<sup>11</sup>, de modo que a tutela repressiva, notadamente na forma do ressarcimento na forma específica, é uma modalidade legítima e necessária de tutela de direitos.

Em suma, a atuação repressiva pode se dar processual ou extraprocessualmente, seja em caso de legitimidade ativa, seja na intervenção como fiscal da ordem jurídica, no plano individual ou no plano coletivo, no âmbito penal ou não penal.

#### 4. INTERVENÇÃO COMO FISCAL DA ORDEM JURÍDICA (*CUSTOS LEGIS*)

Uma forma de atuação bastante negligenciada quando se pensa o Ministério Público moderno é exatamente a intervenção como fiscal da ordem jurídica. É um grave desvio de perspectiva entender que essa forma de atuação não serve para tutelar direitos ou que não possui a mesma relevância que qualquer outra modalidade. Não bastassem outros motivos, o fato é que a intervenção como fiscal da ordem jurídica pode afetar imensamente a atuação do Ministério Público como legitimado ativo<sup>12</sup>, o que por si só justifica uma preocupação específica com essa atuação que frequentemente se mostra exercida de modo anacrônico.

O novo CPC traz importantes modificações na atividade interventiva do Ministério Público no processo civil, a começar pela denominação “fiscal da ordem jurídica”. Basicamente, são as seguintes as inovações mais relevantes:

11 Técnica Processual e Tutela dos Direitos. São Paulo: RT, 2004, p. 163

12 “Recurso especial. Ação civil pública. Ministério Público. Pretensão de invalidar registros imobiliários. Anterior ação de desapropriação indireta com sentença de mérito transitada em julgado. Coisa julgada material. Ausência de interesse processual de agir. Modalidade adequação-utilidade. Recurso não provido. 1- Após intervir, na condição de fiscal da lei, nas fases de conhecimento, liquidação e execução do processo de desapropriação indireta entre os recorridos e a Terracap, o Ministério Público do Distrito Federal busca com a presente demanda, ultrapassado o lapso decadencial da ação rescisória, desconstituir a coisa julgada material nele formada, ao argumento de preservar o “sistema registrário”. 2- À semelhança do que se observa com a litispendência, a identidade de partes nas demandas coletivas não se atêm, no que diz respeito à coisa julgada, aos estreitos limites do art. 301, § 2º, do CPC, de modo que, seja atuando como substituto processual na presente ação, seja atuando como custos legis na demanda anterior, o recorrente, de fato, participou ativamente de todas as fases e graus de jurisdição, o que identifica ambas as ações também pela unidade de propósito a que fora chamado a resguardar: a defesa da ordem jurídica (CF, art. 127, *caput*). Sujeita-se, portanto, o Ministério Público à coisa julgada nela produzida. [...]”. (REsp 1155793/DF, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 01/10/2013, DJe 11/10/2013). No STF tema correlato está pendente de julgamento e foi afetado como repercussão geral (ARE 780152).

1) reprodução do artigo 127 da Constituição, tornando claramente didática a definição da regra-matriz que inspira a atuação do Ministério Público; 2) não repetição das referências às ações de estado, às disposições de última vontade e à ausência; 3) intervenção em ações de família somente quando presentes incapazes (art. 698); 4) expressa referência às hipóteses de intervenção do art. 178, quando se tratar também de jurisdição voluntária (art. 721); 5) fixação de prazos próprios e modificação na forma de fixação e contagem de prazos; 6) previsão de responsabilidade por ilícito processual; 7) expressas disposições sobre a possibilidade de suscitar incompetência relativa e requerer descon sideração da personalidade jurídica; 8) clara definição do papel do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, sem qualquer similitude com a figura de curador especial; 9) necessidade de intervenção em caso de litígio coletivo pela posse rural ou urbana; 10) intervenção obrigatória em casos de incidente de resolução de demandas repetitivas e também no incidente de assunção de competência, por ser obrigatória sua intervenção na formação de precedentes obrigatórios; 11) procedimento específico para a citação de pessoas com deficiência<sup>13</sup>; 12) decretação de invalidade pela ausência de intervenção apenas após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou não de prejuízo<sup>14</sup>; 13) na ação rescisória, somente haverá intervenção se igualmente estiverem presentes as hipóteses do artigo 178, conforme expressa previsão do artigo 967, parágrafo único, encerrando-se a dúvida acerca da obrigatoriedade de sua oitiva; parece, porém, que também se faz necessária a intervenção no caso de a decisão rescindenda decorrer de simulação ou de colusão das partes, a fim de fraudar a lei, porque, se a lei lhe confere para legitimidade para agir nesse caso (artigo 967, III, b), estabelece-se uma hipótese evidente de interesse público; 14) como o recurso de apelação somente passará pelo juízo de admissibilidade no Tribunal competente (artigo 1010, §3º), também não haverá necessidade de qualquer pronunciamento como *custos legis* após a prolação da sentença do órgão que atua em primeiro grau, acabando, enfim, como que foi denominado de “parecer recursal”, sem prejuízo de ser necessária a atuação nos casos em que for possível o juízo de retratação do juiz; 15) o artigo 190 do novo CPC permite a formação de negócios processuais atípicos e o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica – e, com mais razão, quando atuar como parte – poderá propor ou participar dessas convenções, sendo potencialmente atingido por essa mudança paradigmática e devendo se preparar para explorar adequadamente suas potencialidades.

Em razão do perfil constitucional que indica uma atuação mais ativa, a intervenção do Ministério Público na condição de fiscal da ordem jurídica vem sendo fortemente questionada há anos, dando origem ao que se convencionou denominar de racionalização da intervenção no processo civil. Busca-se evitar que

13 Todo tema referente a pessoa com deficiência sofreu grande impacto da Lei nº 13.146/15, que, entre outras relevantes previsões, reduziu a incapacidade absoluta apenas aos menores de dezesseis anos.

14 Essas questões são bem desenvolvidas em NOGUEIRA, Alécio Silveira. As posições do Ministério Público no novo CPC. *Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil*. Cláudio Barros Silva. Luciano de Faria Brasil (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

a função do membro do Ministério Público se resume ao que foi denominado de “parecerismo”, entendido como o “fenômeno pelo qual os promotores de Justiça passam a elaborar pareceres cada vez mais em tudo semelhantes a sentenças judiciais, atendendo a todos requisitos formais de uma sentença e esquecendo-se, por vezes, da própria finalidade com que intervinham no feito”<sup>15</sup>.

Não há dúvidas de que a intervenção como custos legis deve ser redimensionada, mas nos parece que também há uma resistência injustificada a esse tipo de atuação, visto que, inclusive por meio dela, é possível a tutela de direitos. Na realidade, exige-se uma nova compreensão de uma antiga função, não sendo mais compatível uma postura passiva e contemplativa do evoluer processual.<sup>16</sup>

Não só as hipóteses que ensejam a intervenção do Ministério Público e o número de órgãos que possuam atribuição exclusivamente interveniente devem ser objeto de profunda reflexão, mas também o modo como se deve dar essa participação no processo.

É necessária uma postura mais ativa também na função de interveniente<sup>17</sup>, com efetiva participação na instrução do processo, na fase de saneamento e com formulação de pedido de antecipação dos efeitos da tutela provisória, além de capacitação para contribuir com a mediação e conciliação.

Ainda nessa exemplificação de posturas ativas na atividade interventiva, merece especial registro a aposta do novo CPC na fase de saneamento (artigo 357), ocasião em que o Ministério Público poderá intervir de modo relevante no processo. Nesse particular, não é incomum verificar na prática forense que o juiz somente se lembre de intimar o Ministério Público próximo da audiência de instrução e julgamento ou mesmo antes da sentença, isto é, após o saneamento. Nessas situações, com base no artigo 279, §2º, estará evidenciado o prejuízo,

15 MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Maria Tereza Sadek (org.). São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995, p. 44. Prossegue o autor: “Importa, todavia, apontar para um dado importante para a compreensão deste papel, de aparente ‘assessor do juiz’ no processo judicial (especialmente no cível). O Poder Judiciário de primeiro grau está organizado de tal modo que todo o poder da decisão repousa sobre a decisão de um juízo monocrático [...] Dentro dessa engenharia institucional, o promotor de justiça sempre representou um importante contrapeso contra a possível arbitrariedade do magistrado, situação particularmente verdadeira se lembrarmos que, em nosso sistema judicial, especialmente em cidades pequenas, os advogados contam com pouca possibilidade real de conflitarem com atitudes e decisões dos magistrados, sob pena de se indisporerem e comprometerem sua própria sobrevivência profissional. Neste sentido, a atribuição de ‘fiscal da lei’ significa concreta e salutarmente ser o promotor de justiça um ‘fiscal do juiz’” (p. 45).

16 Sobre a relação entre a atividade interventiva e a repercussão na legitimidade ativa do Ministério Público, vale conferir o REsp 1155793/DF, rel. Min. Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 01/10/2013, DJe 11/10/2013.

17 Em estudo publicado há mais de sessenta anos, Enrico Allorio assim se pronunciou: “*séame consentido expresar mi esperanza de que la intervención del Ministerio Público en el proceso civil, ya que no extenderse en superficie, mejorará cualitativamente: de manera que, en los procesos en que intervenga, el Ministerio Público preste a la causa una atención diligente, participando ya en la fase instructoria, concluyendo por escrito y motivadamente, desplegando, en suma, las iniciativas que puedan impedir que su participación en el juicio quede reducida a mera formalidad*”, afirmando ao final que, em tempos complexos, instituições como o Ministério Público “*mantienen encendida, en las tempestades, la antorcha de la justicia como principio moral del Estado, para transmitirla resplandeciente a un futuro más sereno*”. (*El Ministerio Público. Problemas de Derecho Procesal. Vol. I. Santiago Sentís Melendo (trad.). Buenos Aires: EJE, 1963, p. 437*)



anulando-se o processo a fim de que o Ministério Público participe do saneamento, salvo manifestação fundamentada<sup>18</sup> em sentido contrário<sup>19</sup>.

Quanto ao conteúdo do pronunciamento do Ministério Público nas causas que exigem sua participação, é necessário verificar as hipóteses que ensejam sua intervenção no processo.

Um problema sensível nessa forma de atuação está na fragmentariedade dos pronunciamentos dos membros sobre as causas que ensejam ou não a intervenção do Ministério Público. O Conselho Nacional vem buscando amenizar essa discrepância ao editar recomendações sobre o tema, como a recém-editada Recomendação nº 34, de abril de 2016.

A independência funcional garantida constitucionalmente ao Ministério Público assegura a liberdade de manifestação sobre o mérito do processo<sup>20</sup>, e o Superior Tribunal de Justiça vem sufragando essa tese<sup>21</sup>. De todo modo, a ausência de um mínimo de uniformidade nessa modalidade de atuação causa deformações e constrangimentos, constituindo o mapeamento e a catalogação para aferir discrepâncias existentes e buscar soluções.

Esse diagnóstico pode ser obtido facilmente pelas Corregedorias locais e pode ser analisado pela Corregedoria Nacional para fins de orientação.

Outro ponto de extrema relevância e que necessariamente terá o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, sem prejuízo de sua legitimidade ativa concorrente, é o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que exigirá uma nova forma de atuação institucional, com novas possibilidades e exigências que transformam também a forma de atuar em segundo grau de jurisdição. O Ministério Público Federal já editou ato nesse sentido, em que prevê um núcleo próprio para o exercício dessa atribuição<sup>22</sup>, e os Estados provavelmente editarão atos próprios, o que igualmente merece um minucioso diagnóstico por parte da Corregedoria Nacional.

18 O disposto no artigo 489, §1º, do novo CPC se aplica igualmente às manifestações do Ministério Público, uma vez que se trata apenas de uma espécie de receituário de como deve ser exercido o dever de fundamentação que lhe é imposto. Essa ideia possui relevância inclusive para o desenvolvimento da ideia de “disponibilidade motivada”, como bem notou Hermes Zaneti Junior: “a possibilidade de determinar graus de interesse público e de indisponibilidade do direito, ao mesmo tempo que, caberia ao MP, a decisão de intervir ou não nos processos, conforme fundamentação adequada, quando a norma que determina a intervenção assentar-se em um conceito jurídico indeterminado (ex.: *interesse social e interesse público*). Trata-se de estabelecer, como premissa técnica de controle da atuação, o ‘*princípio da disponibilidade motivada*’, demonstrando o membro as razões de sua atuação, toda vez que, no exercício de suas funções constitucionais, ao extrair o conteúdo normativo dos textos legais, resolver pela intervenção ou não-intervenção na esfera cível, em concreto. O dever de fundamentação adequada decorre de mandamento constitucional (art. 93, IX) e é um dos pilares nos quais se assenta a estrutura de controle dos deveres-poderes do juiz no novo Código de Processo (art. 489, § 1º), nada mais natural que ele se estenda igualmente ao MP” (*Comentários ao Código de Processo Civil*. Lenio Streck, Dierle Nunes e Leonardo Carneiro da Cunha (org.). São Paulo: Saraiva, 2016, p. 271).

19 “Neste caso, excepcionalmente, a palavra do Ministério Público é definitiva para se decretar ou não a nulidade. A última palavra sobre a necessidade de intervenção do Ministério Público no feito é do Ministério Público e não do juiz”. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Wambier, Didier Jr., Talamini e Dantas (coord.). São Paulo: RT, 2015, p. 738.

20 Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público...*, 4ª ed., cit., p. 473.

21 REsp 135744 / SP - rel. Min. Barros Monteiro - DJ 22.09.2003, p. 327.

22 Portaria PGR nº 183/16.

Por fim, há um aspecto envolvendo a atuação como fiscal da ordem jurídica que deve merecer especial atenção e que consiste na multiplicação de pretensões que guardam alguma afinidade, mas, ao mesmo tempo, mantém especificidades, justificando a existência de demandas individuais e também afetando imensamente o planejamento de políticas públicas<sup>23</sup>. Um exemplo para ilustrar e explicar a preocupação: diariamente são ajuizadas centenas ou milhares de ações individuais visando ao fornecimento de medicamentos e de tratamentos de saúde, com as mais variadas pretensões. Esses processos, em regra, são de competência dos Juizados Especiais Fazendários e contam com a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica. Temos aqui, então, uma hipótese em que o membro do Ministério Público com atribuição para atuar como fiscal da ordem jurídica, que pode não possuir atribuição para uma série de outras matérias, cuidará de processos individuais que veiculam a um só tempo questões afetas à saúde, ao erário, à criança, ao adolescente, ao idoso ou à pessoa com deficiência, bem como a licitações e contratos administrativos. Todas essas matérias passam a se concentrar nessa imensa quantidade de processos individuais, com atuação de membro não especializado e que em muitas ocasiões sequer possui atribuição como legitimado para a tutela coletiva. É evidente o impacto que essa multiplicidade de demandas individuais acarreta sobre o planejamento de qualquer política pública e simplesmente inexiste de modo orquestrado um canal de comunicação entre órgãos de execução para um trabalho conjunto e organizado. Nesse contexto, todo um trabalho de tutela coletiva da saúde, por exemplo, pode ser frustrado em razão das milhares de decisões individuais em sentido contrário ou que afetem sensivelmente o orçamento destinado à política de saúde. Ou a fiscalização dos estoques dos medicamentos seja deficiente porque não há controle do que é disponibilizado individualmente por força de decisões judiciais, que, por sua vez, servem de fundamento para a contratação sem licitação. Enfim, o isolamento da atividade do membro do Ministério Público em geral, mas especificamente em matérias tão sensíveis e passíveis de fornecer dados objetivos, decorre de atuação repressiva e, em uma espécie de motocontínuo, pode ensejar outras tantas iniciativas repressivas, frustrando uma atuação mais efetiva em virtude da falta de dados objetivos e de diálogos internos. Esse mapeamento para obtenção e disseminação de informações inequivocamente pode ser fomentado e executado pelas Corregedorias, que não são apenas repositórios estanques e inertes de dados, mas, sim, órgãos detentores de informações valiosas para materializar iniciativas que aperfeiçoem a atuação do Ministério Público.

## 5. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL, SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO

A finalidade primordial da previsão de situações que geram impedimento e suspeição de sujeitos relevantes para a participação e condução de processos e procedimentos é a proteção da imparcialidade e, em consequência, a garantia

23 Sobre esse e outros problemas envolvendo o conflito entre demandas individuais e soluções coletivas, há estudo fundamental: ARENHART, Sérgio Cruz. *A Tutela Coletiva dos Direitos Individuais*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2014.

dos princípios da legalidade, isonomia e impessoalidade, na medida em que o ordenamento jurídico aprioristicamente estabelece hipóteses em que se presume, de forma relativa ou absoluta, uma espécie de contaminação cognitiva e volitiva para a prática de atos em determinadas circunstâncias.

Cumprir registrar, porém, que a imparcialidade não assegura, por si só, a independência necessária para atuação do juiz ou do membro do Ministério Público. Nas precisas palavras de Gustavo Badaró, que se aplicam integralmente ao Ministério Público,

um juiz sem independência será sempre um juiz parcial. Por outro lado, um juiz independente não será, somente por isso, um juiz imparcial. A independência é um meio para que o juiz cumpra o seu dever de imparcialidade. Assegurada a independência, outros mecanismos concretos deverão atuar para garantir que o juiz, ainda que independente, seja também imparcial ou, melhor dizendo, não seja um juiz parcial. Um desses mecanismos é a garantia do juiz natural.<sup>24</sup>

E nesse ponto em que a pretensão de imparcialidade, no sentido de atuação desvinculada de características subjetivas ou situações objetivas que a contaminem, encontra-se com a independência funcional, é fundamental tecer algumas considerações que são fundamentais para a atuação das Corregedorias.

Com efeito, o princípio da independência funcional, verdadeira glória do Ministério Público brasileiro, não possui alcance ilimitado e nunca pode ser invocado para que o membro deixe de cumprir sua função. Trata-se de garantia constitucional para assegurar o cumprimento de atividades finalísticas, e não de álibi para a omissão funcional. Como qualquer outro princípio jurídico, a independência funcional não pode ser erigida à condição de ídolo absoluto, devendo ser aplicada em conjunto com outros princípios correlatos. Não há dúvidas de que a independência funcional é a mais importante garantia para que o membro do Ministério Público exerça sua função constitucional, mas não pode ser constituída em refúgio indevassável para o não exercício discricionário de atribuições. Trata-se de garantia do livre exercício da atuação do Ministério Público, e não de um escudo para a falta de atuação. A independência funcional não se confunde com liberdade de crença e não serve como álibi para a omissão do Ministério Público, sob pena de transmudar-se de garantia para ameaça institucional.

---

24 Ainda: “A razão de ser da garantia do juiz natural é, exatamente, assegurar um julgador imparcial. Obviamente, não basta o juiz natural para que se tenha um juiz imparcial. Mas a garantia do juiz natural, enquanto juiz pré-constituído e definido segundo critérios legais de competência, é um mecanismo eficiente para permitir que o acusado não seja julgado por um juiz parcial, evitando a manipulação dos poderes do Estado para atribuir um caso a um tribunal específico, escolhendo seu julgador”. BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *A Garantia do Juiz Natural no Processo Penal: delimitação do conteúdo e análise em face das regras constitucionais e legais de determinação e modificação de competência no direito processual penal brasileiro*. Tese de Livre-Docência. São Paulo: USP, 2010, p. 33 e 35 (essa tese foi publicada comercialmente em setembro de 2014 pela editora RT, com o título *Juiz Natural no processo Penal*, mas consultamos o trabalho original, de modo que as páginas referidas serão da versão que consta na biblioteca de teses da USP). Mais adiante esse autor relacionará a figura do juiz natural com a “pessoa do julgador” e não apenas com o órgão jurisdicional, conforme anuncia na p. 44 e desenvolve na p. 213 e seguintes da referida tese).

Ou seja: a garantia da independência funcional está inexoravelmente ligada à imparcialidade do membro do Ministério Público, mas isso não significa que sua asseguaração formal seja suficiente para possibilitar uma adequada atuação finalística, na medida em que o pretexto de preservá-la pode escamotear uma fórmula de sacrificar o interesse público por razões privadas<sup>25</sup>.

Isso não significa, entretanto, que inexista um núcleo intangível da independência funcional que sirva precisamente para garantir a imparcialidade do membro do Ministério Público. Se a independência não pode ser tão ampla que signifique um absolutismo privado, também não pode ser reduzida à condição de *slogan* vazio, propiciando uma interferência forçada no exercício funcional.

Para reforçar a independência, portanto, o novo CPC estabelece hipóteses que maculam ou impedem a atuação do Ministério Público. Como se sabe, enquanto o impedimento relaciona-se com o objeto da causa, a suspeição é a desconfiança, a dúvida, o receio de que o membro do Ministério Público, ainda quando honesto e probo, não terá condições psicológicas de atuar com isenção dada sua relação com qualquer das partes em razão de algum vínculo subjetivo com determinada causa<sup>26</sup>.

O CPC de 73 prevê diversas hipóteses de tais situações, devendo-se ler o artigo 138, I, cuja redação pode soar um tanto truncada, da seguinte forma: aplica-se ao Ministério Público, quando for parte no processo, o disposto nos incisos II a VI do art. 134 e I a IV do art. 135<sup>27</sup>.

O novo CPC, por sua vez, além de acabar com o problema citado acima, uma vez que seu artigo 148, I, é muito claro ao dispor que se aplicam os motivos de impedimento e suspeição aos membros do Ministério Público, traz algumas novidades relevantes: 1) novas hipóteses de impedimento, especialmente as previstas no artigo 144, VII e VIII, isto é: em que figure no processo como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços e, também, em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório; 2) além disso, ao especificar o impedimento decorrente da postulação no processo, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, de seu cônjuge ou companheiro, ou de qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, o novo CPC amplia a situação no artigo 144, §§ 1º e 3º,

25 Sobre o tema: GARCIA, Emerson. *Ministério Público...cit.*, p. 141-150. GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 135-137. ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direitos Fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. *Teoria Geral do Ministério Público*. Gregório Assagra de Almeida e Jarbas Soares Júnior (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 68-69.

26 TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. I. 2ª ed. São Paulo: RT, 1976, p. 416. "Quem está sob suspeição está em situação de dúvida de outrem quanto ao seu bom procedimento. Quem está impedido está fora de dúvida, pela enorme probabilidade de ter influência maléfica para a sua função" (PONTES DE MIRANDA. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Tomo II. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 420).

27 TORNAGHI, ob. cit., p. 430. DALL'AGNOL, Antônio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. 2. São Paulo: RT, 2000, p. 175-176.

sendo que essa situação só incide quando a causa do impedimento já integrava o processo antes da atividade judicante do juiz (e funcional do membro do Ministério Público), verificando-se esse impedimento também no caso de mandato conferido a membro de escritório de advocacia que tenha em seus quadros advogado que individualmente ostente a condição nele prevista, mesmo que não intervenha diretamente no processo; 3) também é estabelecido que é vedada a criação de fato superveniente a fim de caracterizar impedimento (artigo 144, § 2º); 4) será ilegítima a alegação de suspeição quando houver sido provocada por quem a alega ou a parte que a alega houver praticado ato que signifique manifesta aceitação do arguido (artigo 145, I e II); 5) O artigo 146 modifica a disciplina do procedimento da verificação da suspeição ou impedimento, que será suscitado em petição específica, seguindo, após, o procedimento detalhado nos respectivos parágrafos.

A independência funcional, portanto, possui efeitos externos, na medida em que assegura ao Ministério Público o exercício de suas atribuições, e efeitos endógenos, que repercutem especialmente sobre a função correicional. Temos aqui três dimensões da independência funcional que se relacionam diretamente com as Corregedorias: 1) na medida em que a independência funcional e garantia fundamental do exercício funcional pelo membro do Ministério Público, cabe às Corregedorias a afirmação dessa garantia ao não permitir que os procedimentos disciplinares sejam utilizados por terceiros com a finalidade de constranger e intimidar<sup>28</sup> a atividade que estiver sendo legitimamente desempenhada, o que faz com que a fase de admissibilidade da representação ou reclamação disciplinar assumam especial relevância; 2) a observância da suspeição e impedimento integra o balizamento da independência funcional, e é dever do membro do Ministério Público acusar alguma causa que macule sua parcialidade, o que merece estrita vigilância das Corregedorias; 3) a independência funcional impede a imposição de sanção disciplinar pela Corregedoria em caso de legítimo exercício da atividade finalística, mas não a impede no caso de exercício indevido, omissão funcional ou qualquer outro desvio, posto que, como afirmado, esse princípio fundamental não é absoluto e não pode servir para frustrar a atividade constitucional do Ministério Público.

## **6. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESCALONAMENTO DA CARREIRA: ALGUNS PROBLEMAS DO PRINCÍPIO DA UNIDADE**

Um problema interno específico da carreira do Ministério Público será intensificado pelo novo CPC. Trata-se da atuação escalonada da Instituição, com classes estanques, cujo diálogo é desejável, mas nem sempre estabelecido, levando a uma latente tensão na atuação processual que vem sendo intensificada com a maior atuação do Ministério Público como legitimado ativo. O novo

28 Cf., sobre essas tentativas de intimidar o membro do Ministério Público por meio de processos judiciais: GODINHO, Robson Renault. O Ministério Público como assistente simples: o interesse institucional como expressão do interesse jurídico. *Aspectos Polêmicos e Atuais sobre os Terceiros no Processo e Assuntos Afins*. Fredie Didier Jr.; Teresa Arruda Alvim Wambier. (Org.). São Paulo: RT, 2004, p. 817-860.



CPC, ao estimular a maior concentração da atividade do Ministério Público na legitimação ativa e exigir um aumento qualitativo da função como interveniente, notadamente no Incidente de resolução de Demandas Repetitivas, aprofundará esses problemas, especialmente quando necessária uma atuação mais efetiva na fase recursal, em que necessariamente o membro que recorre não é aquele a quem, tradicionalmente, são conferidas as atribuições necessárias para o exercício pleno do ato postulatório, como a sustentação oral, cuja relevância assumirá novas cores com a possibilidade de seu exercício em agravo de instrumento.

O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, já percebeu esse problema decorrente da unidade e vem entendendo em alguns julgados que, quando o Ministério Público figura como parte, é desnecessária a intervenção do Procurador de Justiça na condição de *custos legis*. Note-se que se trata de situação diferente daquela que gerou antiga controvérsia acerca da necessidade de dois ou mais órgãos do Ministério atuarem em um mesmo processo. O que agora vem sendo decidido é a desnecessidade de atuação de mais de um membro do Ministério Público, ainda que em diferentes graus de jurisdição, desde que o órgão seja parte no processo. Trata-se de leitura peculiar tanto do disposto no artigo 5º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública quanto do princípio da unidade<sup>29</sup>. A se vingar esse entendimento, teremos um redimensionamento da atuação dos procuradores de Justiça, com no mínimo os seguintes desdobramentos que terão que ser resolvidos institucional e jurisprudencialmente: a) em ação proposta pelo Ministério Público, não mais haverá atuação de procurador de Justiça; b) ou, no mesmo caso, o promotor de Justiça somente atuará até a sentença, passando o procurador de Justiça a assumir o comando do processo; c) ou seja: o procurador de Justiça é que responderá ao recurso de apelação; d) entretanto, em caso de recurso de agravo haverá um acréscimo de perplexidade; e) deverá ser fixado qual órgão receberá as intimações pessoais; f) por fim, também será afetada a atuação dos membros do Ministério Público que atuam perante os Tribunais Superiores. É fundamental a participação das Corregedorias nesse debate, não só para contribuir com ideias e soluções, mas também para evitar que os ânimos se acirrem com a utilização de reclamações disciplinares como consequências de novos problemas mal resolvidos.

Esse quadro se deve, em linhas gerais, a uma peculiar estrutura administrativa simétrica à dos tribunais, bem como à tensão entre os princípios da independência funcional e da unidade e de uma dificuldade de trabalho conjunto entre as classes, cuja explicação pode situar-se essencialmente em plano metajurídico.

Com efeito, embora uno e indivisível, por razões lógicas e funcionais, e seguindo critérios abstratamente fixados por atos normativos, o Ministério Público exerce suas funções por meio de plexos de atribuições individualizados em unidades autônomas, cada qual ocupada por membros previamente investidos à luz do regramento de regência, seja por provimento ou por substituição. Além

29 Para o presente item, interessa primordialmente uma das dimensões do princípio da unidade, isto é, seu aspecto funcional. Para aspectos conceituais do referido princípio: GARCIA, ob. cit., p. 122-130. GOULART, ob. cit., p. 131-134.



dos critérios estabelecidos em virtude da matéria e do território, com a finalidade de melhor dimensionamento do exercício funcional do Ministério Público, a mais eloquente cisão de atribuições se dá em nível legislativo e tem como referencial precisamente a vinculação entre atribuição e competência e a separação da carreira em classes, na forma das respectivas Leis Orgânicas que disciplinam as atribuições genéricas dos promotores de Justiça e dos procuradores de Justiça, no âmbito estadual, e do Ministério Público Federal. Essa rígida separação de atribuições de acordo com os graus jurisdicionais não raro enseja desencontros técnicos, o que é explicado pela convivência entre a unidade e a independência funcional<sup>30</sup>, mas recentemente a doutrina<sup>31</sup> e a jurisprudência<sup>32</sup> identificaram alguma perplexidade na manutenção da separação funcional, em um mesmo processo, na atuação do Ministério Público. Essas referências sobre a heterodoxia da simultaneidade da atuação do Ministério Público não significam absoluta adesão a tais decisões<sup>33</sup>, mas, sim, servem para ilustrar uma situação que se tornou ainda mais sensível com o exercício das suas atribuições envolvendo atuação como parte em seara não penal, o que, até recentemente, não era um quadro com que se trabalhava institucionalmente. Com efeito, a atuação do Ministério Público como parte autora sempre esteve relacionada ao processo penal, e só em período mais recente, especialmente após a promulgação da atual Constituição, sua atividade como autor no campo cível passou a merecer maior atenção sendo que, mesmo legitimado para o exercício de diversas ações que tutelam direitos individuais, o Ministério Público passou a ser conhecido como o legitimado por excelência para a tutela de direitos transindividuais.

Um ponto que merece especial atenção é a relação entre a necessidade de interposição de recurso por Promotor de Justiça para que o Procurador de Justiça passe a ter as atribuições regulares. Ou seja: por não possuir atribuição para ajuizamento de ações, os Procuradores de Justiça possuem atribuição vinculada à

30 Cf., GARCIA, Emerson. *Ob. cit.*, p. 129-130.

31 Cf., ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. *Temas Atuais do Ministério Público*. Farias, Alves e Rosenvald (org.). 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012, *passim*.

32 RMS 16409/MG, rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 17/02/2004, DJ 22/03/2004, p. 197. REsp 554.906/DF, rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/05/2007, DJ 28/05/2007, p. 308. REsp 1183504/DF, rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/05/2010, DJe 17/06/2010. HC 87926, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 20/02/2008, DJe-074, public. 25-04-2008. Entretanto, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça permanece pacífica a tese contrária: “A previsão de manifestação do Ministério Público em segunda instância, contida no art. 610 do Código de Processo Penal, decorre de sua função de fiscal da lei, o que não se confunde com a atribuição de titular da ação penal pública, a teor do que preconiza o art. 257 do referido diploma legal. 4. Assim, após a manifestação ministerial, não há falar em contraditório a ser exercido pela defesa, visto que, quando o Ministério Público atua como *custos legis*, não compõe nenhum dos polos da relação processual, ainda que se oponha às teses trazidas pelo réu” (HC 244.999/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, julgado em 23/04/2013, DJe 30/04/2013).

33 Importante registro de Emerson Garcia: “Embora seja desnecessária a simultânea intervenção de dois membros do Ministério Público na mesma relação processual, um na condição de órgão agente, outro na de órgão interveniente, esse raciocínio não é extensivo às causas que, sucessivamente, tramitem em instâncias distintas, perante as quais atuem órgãos de execução diversos. Assim, ainda que a petição inicial seja subscrita por um Promotor de Justiça, em segunda instância intervirá obrigatoriamente um Procurador de Justiça: o primeiro atuando como órgão agente, o segundo como órgão interveniente. Tratando-se de Instituição essencial à função jurisdicional do Estado e funcionalmente escalonada, o que delimita a instância perante a qual os respectivos agentes estão legitimados a atuar, torna-se evidente que a lei somente poderá afastar a intervenção dúplice do Ministério Público, não a sucessiva”. (*ob. cit.*, p. 589).

interposição recursal, passando, então, a exercer as funções do Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça, invariavelmente na condição de fiscal da lei.

Esse dado demonstra que a atuação dos Procuradores de Justiça *junto* ao Tribunal convive harmonicamente com as atribuições dos promotores de Justiça que atuam como postulantes *perante* aquele mesmo órgão jurisdicional<sup>34</sup>.

Decorre dessa estrutura organizacional que, enquanto estiver exercendo atos postulatórios referentes à interposição de recursos, os promotores de Justiça estarão no estrito campo de atuação que lhe foi conferido pelos atos normativos de regência.

Destoaria do sistema legal permitir que o promotor de Justiça interponha recurso e, entretantes, vedar-lhe, por exemplo, a possibilidade de acrescer às razões recursais a apresentação de prova nova ou a correção de erros materiais<sup>35</sup> porventura existentes na própria petição de recurso. Todo e qualquer aditamento ao recurso interposto pelo promotor de Justiça é de sua atribuição, por decorrência lógica da atribuição recursal.

Em suma, tudo aquilo que se referir ao desdobramento da atribuição para recorrer de decisão proferida em primeiro grau está inserido no plexo de atribuições dos promotores de Justiça.

Um outro dado a se considerar, após todos os argumentos técnicos expostos, refere-se, na realidade, em uma questão factual: não raro precedido por procedimento administrativo ou inquérito civil, frequentemente com diversos volumes e com laboriosa atividade processual, com dezenas de laudas produzidas, não se pode esperar de um promotor de Justiça ou procurador da República um comportamento indiferente, por exemplo, com o resultado de um recurso por ele interposto e considerar que, após todo o trabalho desenvolvido, com o processo ainda sob julgamento e exatamente por ato postulatório de sua iniciativa, há que

34 “E se a função jurisdicional de primeira instância termina com a prolação da sentença, é lógico concluir que, no mesmo momento processual, cessarão também as atribuições do órgão de execução do Ministério Público que até então atuava no feito, ressalvada a interposição de recursos pelo próprio *Parquet*. Assim, interposta apelação pelo autor, pelo réu ou por um terceiro prejudicado, não cabe ao Promotor de Justiça opinar, como interveniente, quanto ao pleito recursal, já que tal atribuição será oportunamente exercida pelo Procurador de Justiça com atribuição “junto” ao órgão respectivo do Tribunal de Justiça, que atua, da mesma forma, como interveniente. E aqui há que se estabelecer a distinção existente entre o atuar “perante” os tribunais e o atuar “junto” aos tribunais. A primeira forma de intervenção se dá comumente nas hipóteses de interposição de qualquer recurso pelo membro do *Parquet* com atuação em primeiro grau. Existe, no primeiro caso, apenas uma postulação dirigida ao órgão *ad quem*, sem que o postulante atue efetivamente naquele colegiado. Situação distinta é a que ocorre quando se atua “junto” aos tribunais, ali tomando assento, elaborando pareceres e realizando sustentações orais que antecedem à própria decisão que há de ser lavrada. Não se trata aqui de um recurso ou postulação vinda de um órgão de instância diversa, mas de uma intervenção oriunda de um órgão de atuação também em segundo grau, que atua, por isso mesmo, “junto” aos tribunais”. (ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. *Temas Atuais do Ministério Público*. Farias, Alves e Rosenvald (org.). 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 142).

35 O erro material também pode constar no ato da parte, como nos casos de equívoco em datas, nomes etc. De todo modo, não há que se falar em preclusão e os erros podem ser corrigidos de ofício: “O erro material, passível de ser corrigido de ofício, e não sujeito à preclusão, é o reconhecido *primu ictu oculi*, consistente em equívocos materiais sem conteúdo decisório propriamente dito” (REsp 1151982/ES, rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/10/2012, DJe 31/10/2012). “A correção de erro material disciplinado pelo art. 463 do CPC não se sujeita aos institutos da preclusão e da coisa julgada, porquanto constitui matéria de ordem pública cognoscível de ofício pelo magistrado. Precedentes: REsp 824.289/TO, rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 16/10/2006; AgRg no REsp 773273/MG, rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 27/02/2008” (AgRg no REsp 1160801/CE, rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 03/05/2011, DJe 10/05/2011).

permanecer inerte por ter a atribuição coartada. Note-se que, com a proliferação de decisões monocráticas, robustece ainda mais a necessidade de o membro do Ministério Público permanecer atento com o trâmite recursal, a fim de evitar uma apreciação sumária, e com cognição parcial sobre os fatos e argumentos relevantes para o processo. Lembre-se, outrossim, do fato de que, pela independência funcional, pode o procurador de Justiça discordar frontalmente da tese veiculada no recurso interposto pelo Ministério Público por meio do promotor de Justiça, inclusive com parecer formal nesse sentido, ou simplesmente considerar que não é pertinente o acréscimo que se quer fazer ao recurso, o que é tecnicamente lícito, mas pode ser processualmente indesejável. Não se apregoa, evidentemente, uma relação pessoal entre o membro do Ministério Público e seu trabalho – a propósito, invariavelmente o voluntarismo desprovido de técnica é responsável por práticas contraproducentes –, mas, sim, pretende-se assinalar que, além das questões técnicas, também aspectos factuais devem ser associados na análise do tema.

Esse quadro ainda pode se tornar mais sensível se tivermos em mente que o procurador de Justiça que atuar no processo sequer será o mesmo que participará da sessão de julgamento, já que inexiste essa vinculatividade, o que pode significar prejuízo para a efetividade da atuação do Ministério Público (note-se, a propósito, que o artigo 1003, §1º, do novo CPC prevê que a intimação será realizada na audiência em que proferida a decisão, o que pode aprofundar o problema relacionado a essa descoincidência de atuação).

Dois exemplos baseados em casos de que tomamos conhecimento que podem ilustrar a hipótese: 1) promotor de Justiça instaura procedimento para verificar situação de risco envolvendo criança; após diligências investigatórias, constata-se a situação de risco e ajuíza-se ação de destituição de poder familiar; o pedido é julgado improcedente; o promotor de Justiça interpõe recurso de apelação e, recusada a retratação pelo juiz, os autos são remetidos ao Tribunal, após as contrarrazões; um procurador de Justiça oferecerá parecer sobre o caso; no dia do julgamento, aquele promotor de Justiça não poderá oferecer sustentação oral porque se entende que não está em sua atribuição, e o procurador de Justiça que estará presente na sessão poderá ser outro, que nunca viu aqueles autos e desconhece os fatos (esse exemplo ilustra bem a necessidade de criar órgãos de segundo grau especializados, a fim de estreitar o diálogo e possibilitar afinidade com a matéria<sup>36</sup>). 2) promotor de Justiça, após averiguação formal dos fatos, ajuíza ação coletiva visando à tutela do patrimônio público, obtendo a tutela provisória de bloqueio de elevada quantia que seria repassada à ré por entidade pública; contra o deferimento da tutela provisória, a ré interpõe agravo, não obtendo, contudo, a suspensão da tutela provisória; o promotor de Justiça oferece contrarrazões ao agravo e, entretanto, a agravante, inconformada com a decisão do relator, impetra mandado de segurança perante o órgão especial do

36 CARPENA, Heloisa. Tutela coletiva em 2º. Grau: a experiência da criação das procuradorias especializadas no Ministério Público do Rio de Janeiro. *Revista de Processo*, nº 225. São Paulo: RT, p. 295-326, novembro de 2013.

Tribunal, deslocando a competência e, conseqüentemente, passando a atribuição para o procurador-geral de Justiça; o relator do mandado de segurança concede a liminar e determina a liberação das verbas, o que pode causar grave lesão ao erário; o promotor de Justiça, tomando ciência fática dessa decisão, comunica ao procurador-geral que a liminar concedida é grave e baseada em equívocos fáticos evidentes, que podem ser facilmente esclarecidos ao relator; o procurador-geral se nega a peticionar sob a alegação de que não foi formalmente intimado da decisão; contra essa postura interna passiva e formalista, o promotor de Justiça nada pode fazer, salvo lamentar e combater o inevitável desânimo. Esse fato também revela que os casos de atribuição originária do procurador-geral como órgão de execução devem receber uma estratégia de litigância, com base em um redimensionamento dessa atividade e com a colheita de dados estatísticos que possibilitem um devido planejamento.

Esses exemplos acontecem com desconcertante frequência e revelam uma fragilidade e um descompasso interno de difícil solução e, como antes afirmado, poderá ser agravado pelo novo CPC, sem qualquer trocadilho.

Com efeito, o artigo 937, VIII, do novo CPC permite a sustentação oral em julgamento de recurso de agravo de instrumento interposto contra decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias de urgência ou da evidência. Ou seja: em situações sensíveis, em que a urgência integra o recurso, o promotor de Justiça interporá o agravo ou oferecerá contrarrazões, mas, a se manter a atual tradição, não poderá oferecer sustentação oral e dependerá do empenho do procurador de Justiça para que seu ato postulatório tenha a adequada complementação, uma vez que, por uma constatação empírica, a urgência e o empenho do recorrente não são simétricos à atuação do parecerista que, por uma tradição inventada, passa a ostentar exclusividade na sustentação oral.

Note-se que tudo o que ficou dito também se aplica à atuação do Ministério Público em segundo grau e posterior recurso para Tribunal superior: imagine-se, por exemplo, um Recurso Especial interposto por procurador de Justiça de Tutela Coletiva de Ministério Público estadual. Eventual comprovação de fato relevante, como superveniência de decisão jurisdicional pertinente ou algum outro esclarecimento que se fizesse necessário para o acolhimento do recurso dependeria de ato de subprocurador-geral da República ou, por ser desdobramento de ato inerente à atribuição do procurador de Justiça, sua atribuição seria estendida para complementação de ato postulatório? Toda a construção técnica e argumentativa da tese institucional sobre o tema se baseia precisamente na permanência da atribuição do Ministério Público estadual perante os Tribunais Superiores por se tratar de legítimo exercício da atribuição recursal. Com efeito, se existe atribuição para a interposição do recurso, forçosamente também existirá para quaisquer medidas que lhe sejam conexas. Um enfoque restrito do princípio da unidade e uma visão radical sobre a rigidez compartimentada das atribuições afetariam a possibilidade de litisconsórcios

entre os Ministérios Públicos, bem como a possibilidade de se desvincular a competência e a atribuição de modo amplo.

Além dessas situações, pense-se no ajuizamento de reclamação diretamente no Supremo Tribunal Federal por descumprimento de súmula vinculante, além das sustentações orais em Tribunais Superiores, e se constatará a vinculação entre a hipótese dos autos com a tese institucional ora mencionada. Por fim, basta cogitar a situação em que procurador de Justiça ou procurador-geral de Justiça interpõe recurso especial e lhe é vedada a sustentação oral, passando a depender do compromisso e da boa vontade do subprocurador-geral da República, sob o argumento de que o ingresso do recurso em ambiente federal exclui a postulação do recorrente originário<sup>37</sup>.

O fato de o caso dos autos se referir a atribuições dentro de um mesmo Ministério Público evidentemente apresenta peculiaridades, mas não é suficiente para se excluir a preocupação revelada neste item, já que a controvérsia não é resolvida pela singela aplicação do princípio da unidade. Evidentemente, no debate envolvendo a atuação dos Ministérios Públicos perante os Tribunais Superiores há a nota adicional de eventual subordinação à atividade do Ministério Público federal, mas, em essência, estamos igualmente diante de uma controvérsia envolvendo limitações artificiais de atribuições exercidas e, principalmente, em exercício.

Acrescente-se, nesse contexto, que o fato de a atribuição ser dos promotores de Justiça não implica a exclusão de uma postulação conjunta com as Procuradorias de Justiça<sup>38</sup>. Na realidade, a interface e o entrosamento entre as classes não só são desejáveis institucionalmente, como também é relevante processualmente, de modo que a atuação conjunta e o diálogo constante devem sempre ser buscados e incentivados<sup>39</sup>. Somente haverá efetiva atuação do Ministério Público, com reais resultados decorrentes de sua atuação, se o princípio da unidade for efetivamente levado a sério<sup>40</sup> e o trabalho entre promotores e procuradores de Justiça se der de modo harmônico. O trabalho em segundo grau dos procuradores de Justiça é fundamental para uma atuação institucional efetiva e produtiva, razão pela qual se deve prestigiar uma atuação cooperativa, sem que, com isso, haja fissuras na independência funcional – que, repita-se, não

37 Como é cediço, trata-se de tema muito caro aos Ministérios Públicos estaduais e ainda está viva a controvérsia na jurisprudência, com julgamento sobre o tema na Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (AREsp/DF 285810). Recentes julgados apontam para uma evolução jurisprudencial, ainda em andamento. No Superior Tribunal de Justiça o tema foi pacificado na Corte Especial: EREsp 1327573/RJ, rel. Ministro Ari Pargendler, rel. p/acórdão Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 17/12/2014, DJe 27/02/2015. Também o Supremo Tribunal Federal já conferiu novo enfoque e alterou anterior entendimento: Rcl 11055 ED, rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, Julgado em 04/11/2014, Processo Eletrônico Dje-227; Public. 19-11-2014; Rcl 9290 AgR, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 09/06/2015, Acórdão Eletrônico DJe-171, Public. 01-09-2015.

38 Veja-se, nesse sentido, a Portaria PGR nº 183/16, que criou o Núcleo de Acompanhamento de Casos Repetitivos, e tem sua composição compartilhada por classes diferentes de membros.

39 Cf. OLIVEIRA JUNIOR, Oto; ANJOS FILHO, Robério. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. *Temas Atuais do Ministério Público*. Farias, Alves e Rosenvald (org.). 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012, especialmente item 7.4.

40 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, item 20.3.



é um princípio absoluto e não deve ser usado para frustrar a atuação funcional – e na divisão de atribuições<sup>41</sup>.

Não há dúvidas, porém, que a possibilidade de oferecimento de sustentação oral em julgamento de recurso de agravo de instrumento envolvendo tutela provisória aprofundará o já existente mal-estar no princípio da unidade.

Como já mencionado, o novo CPC trabalha com a ideia de cooperação e de boa-fé objetiva, cabendo ao Ministério Público internamente extrair as consequências dessas normas para a consecução de seus objetivos institucionais.

É fundamental a participação das Corregedorias nesse debate, não só para contribuir com ideias e soluções, mas também para evitar que os ânimos se acirrem com a utilização de reclamações disciplinares como consequências de novos problemas mal resolvidos. É certo que o escalonamento da carreira pode possibilitar uma atuação mais consistente do Ministério Público, mas não se pode mais ignorar que se trata de um modelo concebido para uma outra realidade do Ministério Público, sem uma necessária estratégia de litigância, sobretudo quando se pensa nas atribuições originárias do procurador-geral, ensejando algumas tensões institucionais que podem ser equacionadas em bom termo. Além dessa integração ao debate, as Corregedorias também possuem relevante função de coletar e sistematizar os dados estatísticos dos órgãos de execução de segundo grau, das Procuradorias-Gerais e respectivas delegações como órgão de execução e dos membros que atuam em Tribunais Superiores. Sem dados objetivos que revelem as formas de atuação do Ministério Público, ideias e discussões terão pouco poder transformador.

## 7. OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DAS CORREGEDORIAS

Mantendo a simetria com o enfoque adotado neste texto, também podemos classificar a atuação das Corregedorias em preventiva e repressiva ou sancionatória.

Embora se afigure como órgão controlador por excelência, não é a atuação repressiva a função exclusiva ou mais proeminente das Corregedorias. Com efeito, também os órgãos administrativos de controle possuem relevante função preventiva, seja por meio de recomendações, seja por meio do fomento e do protagonismo nos debates institucionais<sup>42</sup>, especialmente se conferir aos dados estatísticos de que são destinatárias um eficiente instrumental

41 Para uma reflexão sobre a necessidade de redimensionar a atuação em segundo grau do Ministério Público: BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em Segundo Grau diante do *Enigma da Esfinge* (e a Constituição da República): Decifra-me ou Devoro-te!. *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. Carlos Vinícius Alves Ribeiro (org.). São Paulo: Atlas, 2009.

42 Evidentemente os Ministérios Públicos possuem as estruturas eminentemente administrativas que são responsáveis pelo planejamento e discussões institucionais e que se vinculam aos procuradores-gerais. Entretanto, não soa razoável nem é eficiente excluir as Corregedorias desses debates e muito menos deve-se esperar uma postura apática dos órgãos correicionais, que, por dever de ofício, possuem um amplo conhecimento da realidade dos órgãos de execução, incluindo sobre a estrutura material com que trabalham os membros, uma vez que, por meio das inspeções ordinárias, mantêm contato nos próprios gabinetes e colhem periodicamente diversos dados estatísticos.



para o aperfeiçoamento da atividade finalística. Esse ponto de colheita de dados estatísticos assume especial relevância nesse contexto e se apresenta, fundamentalmente, ao menos sob três perspectivas: 1) eficiência na colheita dos dados, preferencialmente por meio de sistemas eletrônicos automáticos, sem necessidade de preenchimento unilateral pelo membro em virtude da falibilidade natural do controle individual do próprio trabalho; 2) efetiva captação ou recepção de dados de todos os órgãos de execução, e não só daqueles que atuam nas classes iniciais da carreira e junto ao primeiro grau de jurisdição, como se vê mais comumente na prática; a rigor, inclusive o procurador-geral de Justiça – e os demais órgãos aos quais for delegada atribuição finalística – deve fornecer os dados de sua atuação como órgão de execução, não para fins disciplinares, mas, sim, para ser formado um banco de dados que realmente reflita a atuação de determinado Ministério Público; 3) postura ativa a partir dos dados coletados, não podendo configurar um quadro de mero repositório de dados estatísticos, formando um banco de dados que só é conferido no caso de ser necessária uma ação repressiva, quando se busca na estatística individual de determinado membro algum dado que possa complementar o quadro já posto.

Nos tópicos anteriores foram mencionadas algumas possibilidades das Corregedorias exatamente nesse sentido preventivo, como importante órgão fomentador e formador de debates e soluções institucionais. Essa postura preventiva das Corregedorias decorre da própria constatação de que a atuação preventiva é mais eficiente e consentânea com a moderna visão do processo administrativo e do próprio Ministério Público, não havendo necessidade de previsão normativa nesse sentido. Entretanto, cabe lembrar que temos dois atos normativos gerais – além de leis orgânicas estaduais – que apontam para essa atuação preventiva:

1) Lei nº 8.625/93:

art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: [...] IV - fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução; [...] VII - remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições; VIII - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

2) Regimento Interno do CNMP:

art. 18 Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete: [...] X - expedir recomendações orientadoras, não vinculativas, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, em processos e procedimentos que tramitem na Corregedoria Nacional; [...] XII - manter contato, no que diz respeito às

matérias de sua competência, com as corregedorias e demais órgãos das unidades do Ministério Público, bem como com autoridades judiciárias ou administrativas; XIII - promover e participar de reuniões periódicas com os órgãos e os membros do Ministério Público envolvidos na atividade correcional para fins de estudo, acompanhamento e apresentação de sugestões; XIV - realizar a coleta de dados necessários ao bom desempenho das atividades administrativas, correcionais e disciplinares da Corregedoria Nacional e dos órgãos do Ministério Público, podendo constituir e manter bancos de dados, disponibilizando seus resultados aos órgãos do Conselho ou a quem couber o seu conhecimento, respeitado o sigilo legal.

Esse caráter preventivo vai ao encontro das multifacetadas atribuições do Ministério Público, que exigem novas formas de estratégia de litigância, mormente, no campo não penal, em relação às demandas de massa, especialmente aquelas veiculadas por ações individuais repetitivas e as que derem ensejo ao novo Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Nesse contexto, a atuação junto aos tribunais ganha novas cores e exige renovado dinamismo da Instituição, com efetiva interface entre as classes da carreira, que, não raro, ainda se comportam como blocos estanques. A imposição pelo novo Código de Processo Civil de um sistema com precedentes obrigatórios também afeta essencialmente o Ministério Público, cuja intervenção é necessária em todos os procedimentos que possuam a aptidão para a formação de uma das hipóteses de seu art. 927, que expressa uma nova realidade da qual a Instituição não pode ser mera espectadora.

Outra atividade preventiva das Corregedorias, e que se relaciona com estratégia de litigância e controle de dados objetivos produzidos pelo Ministério Público, se relaciona com os termos de ajustamento de conduta, que, por serem instrumentos extrajudiciais, somente contam com controles internos e não recebem a devida catalogação, a fim de evitar repetição de medidas, adoção de medidas desnecessárias e também para assegurar a veracidade do instrumento<sup>43</sup>, situação que também desafia a participação preventiva das Corregedorias.

Além dessa desejada atuação preventiva, evidentemente as Corregedorias possuem a função repressiva, cujo limitador principal é o princípio da independência funcional, já abordado em item antecedente.

Como já foi adiantado, o princípio da independência funcional não é um fim em si mesmo e está a serviço do legítimo exercício das atividades finalísticas projetando-se, na síntese elaborada por Emerson Garcia<sup>44</sup>, em quatro fases: a) identificação da situação fática ou jurídica; b) necessidade de intervenção em determinada situação; c) fixação da atribuição do órgão; d) efetivo exercício da atividade finalística. Em todas essas fases a independência funcional incide, mas

43 Temos conhecimento de ao menos um caso em que houve um termo de ajustamento de conduta falso, que somente foi descoberto anos depois e que ensejou condenação criminal dos envolvidos, mas também revelou a fragilidade do sistema de controle da autenticidade de termos de conduta, não havendo qualquer outro registro eletrônico numérico ou uma espécie de contrafé para conferência.

44 Ministério Público: essência e limites da independência funcional. *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. Carlos Vinícius Alves Ribeiro (org.). São Paulo: Atlas, 2010, especialmente p. 72-79.

não é imune a controles, notadamente em caso de desvio de finalidade, fixação de atribuição do órgão de execução e omissão no exercício funcional.

Em se tratando de atividade correicional sancionadora, é praticamente impossível fixar aprioristicamente as hipóteses em que a atuação repressiva do Ministério Público não estará sob o campo imunizante da independência funcional, não se podendo estabelecer modelos abstratos de condutas finalísticas puníveis, salvo situações patológicas de inércia generalizada ou inapetência crônica, por exemplo. Não são nos extremos que se situam os pontos sensíveis no tema, mas, sim, nas zonas limítrofes em que a independência funcional pode, na realidade, servir de pretexto exatamente contra sua finalidade, que é a efetividade objetiva e independente do Ministério Público.

Essa caracterização do uso da independência funcional como álibi para a não atuação, e, com isso, deformando esse fundamental princípio institucional, não é de fácil caracterização na prática e, se pudermos expressar um outro princípio, nessas situações, deve prevalecer a preservação da independência nos casos limítrofes. Ou seja: na dúvida, prevalece a independência funcional.

Para exemplificarmos uma situação sensível para fins correicionais, basta pensarmos exatamente na hipótese em que a atuação do Ministério Público passou a ser repressiva precisamente em razão da inércia quando ainda era possível uma atuação preventiva. Exemplo: noticia-se a instalação de empreendimento imobiliário em desacordo com a legislação urbanística e ambiental; instaura-se inquérito civil e, após algum tempo, a obra é iniciada; nenhuma medida judicial é pleiteada nem é proposto termo de ajustamento de conduta<sup>45</sup>; a obra é concluída e só então são adotadas medidas que, a essa altura, somente podem ser repressivas. Em casos assim, que são muito comuns na prática, é possível a atuação repressiva da Corregedoria, sem nenhuma dúvida, mas, no caso concreto, pode se afigurar bastante difícil o afastamento da independência funcional. De todo modo, deve ser registrado que a inércia ou a omissão do membro do Ministério Público é tão ou mais pernicioso que a atuação ilegítima e igualmente merece atenta intervenção das Corregedorias.

## 8. ENCERRAMENTO

A maior presença do Ministério Público na seara processual é inversamente proporcional ao número de estudos dedicados a compreender suas peculiaridades, responsabilidades, progressos, possibilidades, desvios e vicissitudes.

Suas multifacetadas atribuições convivem com a tradicional modalidade de atuação repressiva, no sentido técnico de adotar providências após a ocorrência do dano, visando ao ressarcimento específico ou por meio de indenizações, além de outras sanções previstas nos atos normativos de regência (exemplos

45 Registre-se que o novo Código de Processo Civil pode contribuir para que os termos de ajustamento de condutas mal formulados na peça posterior correção por meio de medida judicial pelo Ministério Público, na forma do art. 785: “A existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial”.

de atuações repressivas: ações penais condenatórias, ações para imposição de sanções previstas na Lei de Improbidade, ações visando à reparação de danos ambientais, termos de ajustamento de conduta para a recuperação de patrimônio histórico, ação para fornecimento de medicamento essencial para a preservação da vida etc.). Remarque-se que, embora a atuação preventiva afigure-se mais efetiva, não se pode perder de vista que a atuação repressiva igualmente se presta à devida tutela de direitos e muitas vezes é a única alternativa possível para a atuação do Ministério Público.

Evidentemente, o impacto da atuação do Ministério Público pós-Constituição de 1988 não se resume aos aspectos jurídico-processuais, exigindo, na realidade, uma investigação multidisciplinar<sup>46</sup>, especialmente no âmbito de implantação das políticas públicas, da atuação extrajudicial e de seu comportamento nas relações de poder, incluindo o difícil equilíbrio entre a tutela da probidade de terceiros e a convivência com práticas administrativas endógenas que, às vezes, podem reproduzir atos que são combatidos no exercício da atividade institucional.

Trata-se, pois, de uma instituição complexa que, no âmbito processual, revela-se pródiga em novas abordagens.

Nesse contexto, as Corregedorias também não devem ser vistas apenas sob a perspectiva repressiva ou sancionadora, mas também deve ser pensada por sua função preventiva ou orientadora, constituindo-se em um importante componente para debate e aperfeiçoamento institucionais. Seja por meio de recomendações, uso efetivo dos dados estatísticos de que dispõe, fomento de discussões e busca de integração e orientação dos membros dos Ministérios Públicos, trata-se de órgão administrativo com grande potencial para auxiliar na atuação finalística institucional, como pretendemos ilustrar com os exemplos citados nos itens antecedentes. Não é exagerado afirmar que, por meio de sua atuação preventiva, as Corregedorias podem contribuir para o aperfeiçoamento da atuação repressiva do Ministério Público. Ainda assim, evidentemente não se pode olvidar sua relevante função disciplinar na perspectiva sancionatória, quando o princípio da independência funcional – que, de resto, como qualquer outro princípio, não é absoluto – constitui-se no limite mais relevante e que somente pode ser afastado com a finalidade de se preservar a higidez do exercício funcional legítimo.

Este artigo pretende apenas algumas possibilidades a partir da atuação das Corregedorias para o entendimento do “novo” Ministério Público no processo civil, cuja compreensão crítica e participação efetiva são fundamentais para o progresso da Instituição.

46 Para uma visão crítica e interdisciplinar: ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: IDESP/EDUC/Sumaré, 2002. SILVA, Cátia Aida Pereira da. *Justiça em Jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp, 2001. KERCHÉ, Fábio. *Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

**REFERÊNCIAS**

ALLORIO, Enrico. El Ministerio Público. *Problemas de Derecho Procesal*. vol. I. Santiago Sentís Melendo (trad.). Buenos Aires: EJE, 1963, p. 437.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. Direitos Fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. In: \_\_\_\_\_; SOARES JÚNIOR, Jarbas (coord.) *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição de 1988 e no Novo CPC para o Brasil. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da (coord.) *Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2015.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: IDESP/EDUC/Sumaré, 2002.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A Tutela Coletiva dos Direitos Individuais*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: RT, 2014.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *A Garantia do Juiz Natural no Processo Penal: delimitação do conteúdo e análise em face das regras constitucionais e legais de determinação e modificação de competência no direito processual penal brasileiro*. Tese de Livre Docência. São Paulo: USP, 2010.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Os novos rumos do processo civil brasileiro. *Temas de Direito Processual (Sexta Série)*. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *Temas de Direito processual (Segunda Série)*. São Paulo: Saraiva, 1980.

BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em Segundo Grau diante do *Enigma da Esfinge* (e a Constituição da República): Decifra-me ou Devoro-te!. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2009.

BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em Segundo Grau diante do *Enigma da Esfinge* (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te!. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.) *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

CARPENA, Heloisa. Tutela coletiva em 2º. Grau: aA experiência da criação das procuradorias especializadas no Ministério Público do Rio de Janeiro. *Revista de Processo*, nº 225. São Paulo: RT, novembro de 2013.

DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil. *Revista de Processo*, nº 237. São Paulo: RT, novembro de 2014.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.) *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

GODINHO, Robson Renault. *A Proteção Processual dos Direitos dos Idosos: Ministério Público, Tutela de Direitos Individuais e Coletivos e Acesso à Justiça*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. *Negócios Processuais sobre o Ônus da Prova no Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público no novo Código de Processo Civil: alguns tópicos. In: \_\_\_\_\_; COSTA, Susana Henriques da (coord.) *Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2015.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público como assistente simples: o interesse institucional como expressão do interesse jurídico. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.) *Aspectos Polêmicos e Atuais sobre os Terceiros no Processo e Assuntos Afins*. São Paulo: RT, 2004.

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

KERCHE, Fábio. *Virtude e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

LIMA, Fernando Antônio Negreiros. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro como Custos Legis*. São Paulo: Método, 2007.

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



MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.) *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: RT, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NOGUEIRA, Alécio Silveira. As posições do Ministério Público no novo CPC. In: SILVA, Cláudio Barros; BRASIL, Luciano de Faria (org.) *Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, Oto; ANJOS FILHO, Robério. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. In: FARIA; ALVES; ROSENVALD (org.) *Temas Atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

SILVA, Cátia Aida Pereira da. *Justiça em Jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp, 2001.

TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. vol. I. 2ª ed. São Paulo: RT, 1976.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (coord.) *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e Efetividade do Processo Civil*. São Paulo: RT, 2006.

ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS; ALVES e ROSENVALD (org.) *Temas Atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.



# MINISTÉRIO PÚBLICO, PREVENÇÃO E REPARAÇÃO – ANÁLISE A PARTIR DA (ESSENCIAL) SEPARAÇÃO ENTRE DANO E ILÍCITO

*[Public Prosecution's Office, Prevention and Recovery – Analysis from the (necessary) separation between damage and wrongfulness]*

**Sérgio Cruz Arenhart<sup>1</sup>**

**Gustavo Osna<sup>2</sup>**

**Enviado em 15.06.2016**

**Aprovado em 13.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Dano e ilícito – (ainda) sobre a essencial distinção. 2.1. Dano e Ilícito: segmentação conceitual. 2.2. Ainda sobre o ilícito – preventividade e culpa. 3. A prevenção e o papel das Corregedorias: duas notas. 3.1. Prevenção e atuação interna: irregularidade e não dano. 3.2. Prevenção e atuação externa: mitigação de danos sociais. 4. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** O artigo trata da proteção preventiva dos direitos, a partir da atuação do Ministério Público. Trata-se do papel das Corregedorias do Ministério Público dentro desse tipo de tutela, tanto do ponto de vista interno, como do externo.

**ABSTRACT:** *The essay examines the preventive protection of rights, from the Public Prosecution's Office perspective. It deals with the role of the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility in this field, from an internal and an external point of view.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Dano. ilícito. Ministério Público. ação inibitória. Corregedorias do Ministério Público

**KEYWORDS:** *Damage – wrongfulness – Public Prosecution's Office – preventive injunction – Public Prosecution's Office of Professional Responsibility*

<sup>1</sup> Pós-doutor pela Università degli Studi di Firenze. Doutor e mestre em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Professor dos cursos de Graduação e pós-graduação da UFPR. Ex-juiz Federal. Procurador Regional da República.

<sup>2</sup> Doutorando e mestre em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Membro do Instituto de Processo Comparado (UFPR) e do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Professor de cursos de especialização. Advogado.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o Ministério Público sofreu verdadeira reinserção em nossa estrutura social. Seja pela mudança de conformação funcional da instituição, seja pelas novas expectativas trazidas para o seu agir, o seu protagonismo é crescente – trazendo novos olhares, também, para a sua performance institucional. Nesse sentido, é natural que igualmente a sua atividade correcional ganhe novos olhares, exigindo maior atenção.

Afinal, é viável confundir, contemporaneamente, correição e punição? A função a ser desempenhada pelas Corregedorias deve possuir papel meramente repressivo e disciplinar? Seria esse o caminho mais adequado e capaz de trazer maiores benefícios à atividade do *Parquet*?

O presente artigo pretende se inserir nesse debate, demonstrando a importância de que, em seu agir, a atividade correcional (também) se valia de uma perspectiva claramente preventiva. Isso, ao menos, sob dois vieses: (i) *internamente*, priorizando a inibição de condutas antes de quaisquer prejuízos concretos (fugindo, com isso, de uma lógica meramente disciplinar); e (ii) *externamente*, fomentando de maneira prospectiva que também as Procuradorias procurem espelhar essa conduta *inibitória* para a *sociedade*. Tendo como foco uma lógica de confiança nas instituições e de *justiça plena*, considera-se que as duas pontas poderiam trazer benefícios a serem considerados.

Para expor esse cenário, o estudo é dividido em dois itens gerais: (i) no primeiro, apresenta-se o que nos parece ser a chave-mestra para a lógica aqui proposta: a segmentação entre *dano* e *ilícito*; entre *prejuízo* e *irregularidade*. Em nossa visão, é somente a partir desse suporte que se pode compreender *como* e *por que* é relevante deslocar os olhares para a *prevenção*; (ii) enfim, no segundo, demonstramos como essa mentalidade pode impactar positivamente a atuação correcional, delineando com maior ênfase as duas hipóteses indicadas acima (a *interna* e a *externa*).

## 2. DANO E ILÍCITO – (AINDA) SOBRE A ESSENCIAL DISTINÇÃO

### 2.1. Dano e Ilícito: segmentação conceitual

Iniciando o estudo, é notório que a divisão colocada em tela não é novidade para o meio jurídico. O campo do direito penal, por exemplo, historicamente se valeu da diferença entre crimes de resultado e crimes de mera atividade para embasar a existência de tipos em que a verificação concreta de algum prejuízo fosse desnecessária<sup>3</sup>. Além disso, a mesma cisão conceitual também poderia ser

3 Ver, sobre a questão, HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. vol. I, tomo II. 5a ed., Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 43; WESSELS, Johannes. *Direito penal – parte geral*. Porto Alegre: Fabris, 1976, p. 8-9; ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de derecho penal – parte general*. 6a ed., Buenos Aires: EDIAR, 1996, p. 474.

aplicada para qualquer outra esfera, lastreando a segmentação entre o ato ilícito e os seus resultados.

Nesse sentido, a caracterização de um ato ilícito decorreria da mera subsunção de um ato a uma norma jurídica qualificadora<sup>4</sup>. Desde que uma norma jurídica descreva um fato, conferindo certos atributos a ele, tem-se um fato jurídico; para ser concebido como ilícito, bastaria que a regra jurídica o colorisse dessa forma – sem que, necessariamente, gerasse por isso algum resultado no mundo sensível.

Evidentemente, pode ocorrer que a regra jurídica apenas atribua ao fato a adjetivação de “ilícito” se dele decorrer alguma consequência no plano real<sup>5</sup>. Isto, porém, não é imprescindível para que se possa ter a figura, sendo mero elemento acessório, verificável em situações determinadas. Dessa forma, é possível concluir, com absoluta tranquilidade, ser admissível a existência de lesão a direito desacompanhada de qualquer dano; de regra, a verificação do ato ilícito dispensa a apuração de seus eventuais resultados.

Por outro lado, o dano corresponde precisamente a alguma consequência prejudicial sentida no mundo concreto. Como tal, é possível encontrar hipóteses de *danos lícitos*, como aquele decorrente da expropriação de imóveis particulares em que haja cultivo ilegal de plantas psicotrópicas (art. 243 da Constituição Federal). Ainda que o Direito usualmente se preocupe com o *dano ilícito*, o exemplo é elucidativo para conferir maiores luzes à distinção entre a *conduta* e os seus *eventuais resultados*, como esclarecido por Pontes de Miranda:

Não se identifiquem o delito (ato ilícito) e a reparabilidade. Pode haver delito, ou melhor, ato ilícito, sem dano, e pois sem que se possa reclamar a reparação. Então, a ilicitude só permite a legítima defesa, as ações de manutenção de posse, os preceitos cominatórios, o hábeas-córpus e outros remédios preventivos dos danos à pessoa ou ao patrimônio.<sup>6</sup>

É também nesse sentido a compreensão de Barbosa Moreira, ao dizer que, em relação a certos direitos (menciona ele o direito à preservação da intimidade), o poder de provocar a tutela do interesse existe independentemente de qualquer condição ou evento externo. Não se há de perquirir, para a proteção da intimidade, sobre eventuais consequências da intromissão indevida e não autorizada na esfera

4 Assim, PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado do direito privado*. Tomo I. 3a ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 79-80. Também PEKELIS, Alessandro. *Il diritto come volontà costante*. Padova: CEDAM, 1931.

5 Assim ocorre, por exemplo, com a regra do art. 1.300 do Código Civil, a dizer que “o mandatário é obrigado a aplicar toda a sua diligência habitual na execução do mandato, e a indenizar qualquer prejuízo causado por culpa sua ou daquele a quem substabelecer, sem autorização, poderes que devia exercer pessoalmente”. Evidentemente, em semelhante regra, o ilícito cuja ocorrência se sanciona com o dever de indenizar somente ocorre se existente algum *prejuízo efetivo*, por conta exatamente do teor expresso da regra.

6 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *op. cit.*, p. 85.

de privacidade de alguém; basta a existência da lesão (intromissão) para que se deva garantir a proteção<sup>7</sup>.

De toda sorte, e não obstante a clareza atual da distinção entre *dano e ilícito*, durante um longo período a doutrina confundiu estas categorias – tratando-as como sinônimas, ao estabelecer que o ilícito civil somente teria relevância se dele decorresse algum prejuízo. Assimilavam-se os conceitos, perdendo de vista a *autonomia* da ilicitude e a vinculando às suas possíveis consequências.

Embora essa imbricação já pudesse ser sentida no direito romano tardio, seu impulso definitivo se deu com a afirmação do Estado Liberal. Como se sabe, foi nesse período que se assumiu como dogma definitivo a intangibilidade da vontade humana; mais que isto, o apogeu do Estado Liberal representa a tentativa maior de limitar, ao máximo possível, os poderes públicos em relação ao cidadão.

No campo do processo civil, foi essa a axiologia responsável por obstar o uso de técnicas coercitivas<sup>8</sup>, privilegiando a lógica condenatória e supondo que qualquer interesse pudesse ser protegido por meio de reparações pecuniárias<sup>9</sup>. Ato contínuo, foi somente com a superação desse ideário que a mentalidade *preventiva* pôde tomar lugar, permitindo que *ilícito* e *dano* fossem observados em quadrantes diversos<sup>10</sup>.

Em termos doutrinários, a atenção a essa diferença passou a ser especialmente sentida a partir da polêmica, existente na Itália, a respeito da interpretação merecida pelos arts. 2.599 e 2.600 do Código Civil daquele país.<sup>11</sup> Com efeito, os preceitos mencionados trataram da concorrência desleal e da

7 “Esse poder vem sendo reconhecido como digno, em si mesmo, de tutela jurídica, independentemente de considerações sobre as possíveis consequências da intromissão indébita e não consentida de outrem na ‘esfera íntima’ do indivíduo. Faz-se abstração de eventuais danos externos, quer de ordem material, quer até de ordem moral; isto é: prescinde-se da capacidade, que porventura tenha a ingerência, de prejudicar a pessoa no seu patrimônio, ou mesmo na estima de outros membros da comunidade social. A integridade da ‘esfera íntima’ vê-se considerada como bem autônomo, tutelável per se, nas múltiplas facetas que a circunscrevem, tão numerosas quanto possam mostrar-se os desdobramentos do interesse de alguém em guardar só para si, ou para o estreito círculo de pessoas a quem livremente queira comunicá-los, os variadíssimos aspectos da sua vida pessoal: convicções religiosas, filosóficas, políticas ou científicas, sentimentos, relações afetivas, aspirações, hábitos, gostos, estado de saúde, atividades profissionais, situação econômico-financeira e assim por diante”. (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Processo civil e direito à preservação da intimidade. In. *Temas de direito processual*. 1a série. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 3-4)

8 Recorde-se mais uma vez a previsão do art. 1.142 do Código Civil Napoleônico, a determinar que qualquer prestação de fazer ou não fazer, em caso de inadimplemento, deveria converter-se em perdas e danos.

9 Nesse sentido, cf. MAJO, Adolfo di. *La tutela civile dei diritti*. Milano: Giuffrè, 1993. Também CHIARLONI, Sergio. *Misure coercitive e tutela dei diritti*. Milano: Giuffrè, 1980.

10 Quando aqui se alude à tutela preventiva, não se pretende equipará-la à tutela cautelar. Isso porque, normalmente, a tutela cautelar genuína não é modalidade de proteção para o futuro. A tutela cautelar, embora tenha conteúdo preventivo, se refere a uma prevenção específica, importante, de regra, para a tutela instrumental de outra ação, pretensão, exceção ou interesse, deduzido em demanda principal. Ainda que vise à utilidade da prestação final obtida no processo principal (podendo, neste sentido, ser vista como tutela preventiva) é certo que esta proteção final em geral terá cunho repressivo (voltada para o passado), o que ainda vincula, ainda que de certa maneira, a cautelar a esta função voltada para o passado (para um exame mais detido do problema, ver . MAJO, *op.cit.*, p. 144).

11 Por uma reconstrução do debate, ver MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. São Paulo: RT, 1998, p. 30-41.



tutela oferecida em face dela.<sup>12</sup> A primeira regra estabeleceu que o provimento judicial que reconhece a existência de atos de concorrência desleal tem condições de impedir a sua continuação, bem como de oferecer mecanismos para que os seus efeitos sejam eliminados. Por sua vez, o art. 2.600 determinou que, uma vez verificado que esses atos de concorrência desleal foram praticados com dolo ou culpa, fosse também aberta a faculdade de indenização da vítima.

Ora, a redação dos dispositivos não ofereceu margem a qualquer dúvida. Haveria casos de concorrência desleal praticados sem dolo ou culpa, para os quais não caberia direito à indenização do prejudicado; nessas hipóteses, a tutela jurisdicional cingir-se-ia à proibição do prosseguimento dos atos e à remoção dos efeitos do ato ilícito<sup>13</sup>. Indiscutivelmente, pois, existiria aqui uma regra para a proteção aos atos de concorrência desleal praticados *sem dano* e outra para aqueles *com dano*.

Diante da questão hermenêutica envolvendo essas duas regras, a academia italiana teve de rever seus conceitos de dano e de ilícito, a fim de conseguir lidar com a distinção operada pelo legislador<sup>14</sup>. Foi então que parte da doutrina passou a conceber a distância que separa tais categorias, analisando o ilícito como ato puramente *contra ius* (qualificado negativamente pelo ordenamento jurídico), sem nenhum vínculo (nem efetivo nem potencial) com o dano, considerado como prejuízo real e concreto<sup>15</sup>. Realizou-se assim uma realocação interpretativa, como descrito por Luiz Guilherme Marinoni:

Afirma-se, fundamentalmente, que o art. 2.043<sup>16</sup> do CC italiano não descreve o ilícito – como supunha a doutrina mais antiga –, mas apenas configura a responsabilidade pelo dano. Deduz-se nesta linha, que a tutela ressarcitória não é a única forma de tutela contra o ilícito e que a culpa é uma condição (geralmente) necessária para o ressarcimento do dano, mas não para a ilicitude do ato. (...) Para se evidenciar que o dano não é elemento constitutivo do ilícito, argumenta-se que quando se diz que não há ilícito sem dano identifica-se o ato *contra ius* com aquela que é a sua normal conseqüência e isto ocorre apenas porque o dano é o

12 Eis o texto original dos mencionados dispositivos:

“2.599. *Sanzioni* – *La sentenza che accerta atti di concorrenza sleale ne inibisce la continuazione e dà gli opportuni provvedimenti affinché ne vengano eliminati gli effetti.*

2.600. *Risarcimento del danno* – *Se gli atti di concorrenza sleale sono compiuti con dolo o con colpa, l'autore è tenuto al risarcimento dei danni*”.

13 Bastará, neste caso, para a outorga do provimento inibitório, a demonstração da existência de dados e atos objetivamente consideráveis como atos de concorrência desleal, idôneos a prejudicar outras empresas. Assim, JAEGER, Pier Giusto. “Inibitoria, ‘pericolo di ripetizione’, ‘tentativo’ di concorrenza sleale” in *Studi in memoria di Domenico Pettiti*. vol. II. Milano: Giuffrè, 1973, p. 783.

14 É certo que, mesmo antes da polêmica criada em função da interpretação dessas regras, já se preocupava a doutrina italiana em tratar de certos ilícitos civis que efetivamente causavam dano e outros que geravam apenas o perigo de que este viesse a futuramente concretizar-se. Ver, a propósito, CANDIAN, A. *Nozioni istituzionali di diritto privato*. Milano Giuffrè, 1946, p. 119 e ss. Também BARASSI, Lodovico. *La teoria generale delle obbligazioni*. Milano: Giuffrè, 1964, p. 429 e ss.; MARINONI, Luiz Guilherme, *op.cit.*, p. 30 e ss.

15 V., a respeito, BENUCCI, Bonasi. *Atto illecito e concorrenza sleale*. in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*. Milano: Giuffrè, 1957, p. 563 e ss.

16 O artigo mencionado, semelhante ao art. 159 do Código Civil brasileiro, tem a seguinte redação:

“Art. 2.043. *Risarcimento per fatto illecito*. – *Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*”.

sintoma sensível da violação da norma. A confusão entre ilícito e dano seria o reflexo do fato de que o dano é a prova da violação e, ainda, do aspecto de que entre o ato ilícito e o dano subsiste frequentemente uma contextualidade cronológica que torna difícil a distinção dos fenômenos, ainda que no plano lógico.<sup>17</sup>

O debate também influenciou decisivamente a realidade brasileira. Com efeito, durante longo período de tempo a subsunção entre *dano* e *ilícito* possuiu amplo respaldo em nossa doutrina, sendo raros os autores que procuraram seccionar os eventos ou extrair da distinção sua real extensão. Na atualidade, porém, a diferenciação é cediça.

Assim, por mais que se possa dizer que o ilícito *normalmente* se exterioriza sob a forma do dano por ele gerado, é inequívoco que há também situações em que da sua prática não decorre qualquer prejuízo. Caberia ao jurista se preocupar de maneira *autônoma e específica* com ambas as realidades, colocando lentes sobre a própria *conduta* para evitar sua prática, sua subsistência ou sua repetição<sup>18</sup>.

## 2.2. Ainda Sobre o Ilícito – preventividade e culpa

Com base nas considerações anteriores, surgem também outras constatações relacionadas à dicotomia aqui indicada, permitindo aferir com maior clareza sua relevância. É que, por meio da separação entre *dano* e *ilícito*, percebe-se que a última realidade permite uma atuação com enfoque essencialmente *preventivo*. Além disso, ao se desvelar sua autonomia, nota-se que seu reconhecimento também pode prescindir de qualquer aferição de *culpa*.

Investigando essa questão, e os seus diferentes impactos na composição do direito processual civil, Aldo Frignani<sup>19</sup> estabelece que ali a ação inibitória seria “caracterizada pela presença de três condições: uma positiva (perigo de um prejuízo futuro) e duas negativas (prescinde-se do dano e prescinde-se da culpa). Que onde quer que esteja a inibitória se faça entrar na mais ampla categoria dos meios de tutela preventiva é um dado pacífico; o que é de se ‘prevenir’ é um pouco menos”. É que, em seus dizeres, “inicialmente a ligação era com o ‘dano’ (aí compreendidas também as ‘moléstias’ que impedem a fruição real), e a inibitória servia para evitar este mesmo. (...) Apenas sucessivamente se reconheceu que a tutela preventiva serve para prevenir o ato ilícito, como fonte produtiva de dano.

17 Ver ainda, sobre a distinção entre o dano e o ilícito – e, conseqüentemente, sobre as diferentes formas de tutela cabíveis para cada qual – PIETROBON, Vittorino. *Illecito e fatto illecito – inibitoria e risarcimento*, Padova: CEDAM, 1998.

18 A este respeito, como bem pondera Pietrobon, relativamente ao direito italiano, “existem casos em que foi concedida a ação inibitória, reconhecendo assim a subsistência de um ilícito, quando não havia emergido nenhum dano ressarcível. Existem até hipóteses nas quais, verificando-se um dano, a condenação ao ressarcimento vem pronunciada por um ilícito diverso daquele que justificou a inibitória”. E o autor cita como exemplo disso a hipótese da imissão na posse, para o proprietário, quando o possuidor permanece além do limite de tolerabilidade no imóvel, situação em que seria cabível uma inibitória (para o direito italiano). Embora concedida, naquelas circunstâncias, a tutela inibitória, deste fato apenas jamais resultaria o pleito ressarcitório (a menos que, juntamente ao ilícito da posse além do prazo, outros ilícitos fossem cometidos, capazes de gerar dano ao proprietário). PIETROBON, Vittorino. *op.cit.*, p.10-11.

19 FRIGNANI, Aldo. “L’azione inibitoria contro le clausole vessatorie” (considerazioni ‘fuori dal coro’ di un civilista). *Rivista di diritto processuale*. Padova: CEDAM, 1997, p. 1000.

Hoje se reconhece a exigência de prevenção também contra a simples violação de uma norma que tutela um ‘interesse’ (prejuízo a um interesse tutelado)”<sup>20</sup>.

Partindo disso, ratifica-se a desnecessidade de que eventual aspecto subjetivo (isto é, *dolo* ou *culpa*) lastreie o reconhecimento do comportamento ilícito ou irregular. Além de dispensar a presença de dano, a caracterização do ato também não se interessaria pelo elemento psicológico que informa a conduta qualificada como tal<sup>21</sup>.

Novamente, se o ilícito é um fato contrário a uma regra jurídica, este será verificado quando preenchidos os requisitos descritos na regra. Assim, caso a própria previsão normativa não estabeleça a necessidade do requisito subjetivo no suporte fático<sup>22</sup>, a justaposição independerá do *animus* ou da vontade que dá vida àquele comportamento ou aquele evento.

Como é dedutível, essa segunda distinção traz especial importância para a aferição e para o controle do ilícito. Diante dela, constata-se que qualquer ação que vise à *prevenção* da conduta não terá de se preocupar, em princípio, com a eventual *culpa* do agente<sup>23</sup>. Tendo-se como único escopo obstar a irregularidade, e como único requisito sua ameaça, esse aspecto anímico se tornaria irrelevante, conforme percebido por Von Tuhr na esfera processual:

*La acción por abstención es una medida de defensa contra un peligro que amenaza, siendo posible justificarla solamente mediante la analogía con la pretensión negatoria (...) por lo tanto, lo mismo que la acción negatoria, la acción por abstención no requiere la existencia de culpa y es admisible la afirmación de hechos inexistentes, inclusive cuando el art. 824, II (defensa de intereses legítimos), niega la reparación del daño. (...). La extensión de la protección cuasinegatoria a los bienes jurídicos, que no entran en la definición del derecho subjetivo, implica la consecuencia ulterior de que en caso de lesión de estos bienes no debe admitirse solamente la pretensión de abstención, sino también la pretensión de cesación, que menciona el art. 1004 (cfr. supra, V, 1), y también en este caso sin que se necesite culpa por parte del agente.*<sup>24</sup>

20 A conclusão está em sintonia com aquela a que chegou Marinoni (MARINONI, Luiz Guilherme. *op.cit.*, p. 38), que escreve: “É certo que a probabilidade do ilícito é, com frequência, a probabilidade do próprio dano, já que muitas vezes é impossível se separar, cronologicamente, o ilícito e o dano. Contudo, o que se quer deixar claro, na linha da melhor doutrina italiana, é que para a obtenção da tutela inibitória não é necessária a demonstração de um dano futuro, embora ele possa ser invocado, em determinados casos, até mesmo para se estabelecer com mais evidência a necessidade da inibitória”.

21 Mais uma vez, aqui, têm cabimento as ponderações antes desenvolvidas. Pode ocorrer que a regra jurídica somente considere ilícita uma conduta se ela vier acompanhada do elemento volitivo (*culpa*). Se isso acontecer, então será necessário, para a concessão da tutela inibitória, avaliar também este elemento, *para que se possa ver a conduta como ilícita* e tutelá-lo, assim. O exame, entretanto, da culpa, é meramente eventual, decorrente da inclusão, na descrição da conduta contida na regra, do elemento subjetivo para caracterizar o ilícito.

22 A propósito, lembra Pontes de Miranda o exemplo dos atos praticados em estado de necessidade. Como lembra o autor, “os atos em estado de necessidade são subjetivamente permitidos; não são objetivamente contrários a direito, porque exatamente a respeito deles se pré-excluíra essa contrariedade” (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *op.cit.*, p. 89).

23 Nesse sentido, GOLDSCHMIDT, Roberto. “L’azione preventiva”. in *Rivista di diritto processuale*, Padova: CEDAM, 1959, p. 408.

24 VON TUHR, Andreas. *Derecho civil, teoría general del derecho civil alemán*, vol. III, 2, Buenos Aires: DEPALMA, 1948, p. 165-166.

Em nossa compreensão, as conclusões se aplicam de maneira satisfatória a qualquer estrutura (processual ou não) que se proponha à cessação ou à inibição preventiva de comportamentos irregulares. Tratando-se de ameaça ainda não consumada, a questão se torna ainda mais clara, depositando o foco na proteção do interesse em risco. Como posto por Pontes de Miranda<sup>25</sup>, “*se a culpa existe, é plus*” – possuindo sua importância deslocada para o debate relacionado a uma eventual reparação.

Considerando esse quadro geral, cria-se uma estrutura própria para a inibição do comportamento ilícito, percebendo-se que, em sua prática: (i) há espaço para a prevenção; (ii) não há necessidade de análise de resultados; e (iii) igualmente, dispensa-se, como regra, eventual avaliação de culpa ou de dolo. Diante dessas perspectivas, forma-se um espaço fértil para o desenvolvimento de modelos e de alternativas adequados para conferir o melhor tratamento à situação.

Tomando o exemplo do campo processual, percebe-se que foi com fulcro nesses alicerces que se procurou segmentar as diferentes formas de intervenção, contrapondo as tutelas dirigidas contra o dano e aquelas voltadas contra o ilícito. Com efeito, seria por meio da composição entre os elementos que se poderia perceber a melhor alternativa ao caso concreto. De todo modo, uma conclusão seria perene: sempre que possível, a *prevenção* atingiria resultados louváveis; afinal, mais efetivo do que procurar restituir eventual dano decorrente de determinada conduta, ou interromper sua ocorrência, seria evitá-la.

### 3. A PREVENÇÃO E O PAPEL DAS CORREGEDORIAS: DUAS NOTAS

#### 3.1. Prevenção e Atuação Interna: irregularidade e não dano

Enfim, transpondo as considerações anteriores para o trabalho das Corregedorias, considera-se que há uma primeira e mais evidente questão a ser extraída. É que, assim como ocorre com a esfera jurídica de forma geral, em *qualquer* estrutura organizativa é possível (e desejável) observar e prevenir a *irregularidade* separadamente dos seus efeitos. Ato contínuo, torna-se justificado valorizar programas e atuações imbuídas desse propósito.

Para compreender o problema, é válido notar que, intuitivamente, tornou-se comum em nossa realidade conceber o papel correccional como uma atividade meramente disciplinar e repressiva. Contudo, essa feição *reativa* não parece ser a única existente em seu âmbito, e, sequer, a mais produtora para o interesse público. Afinal, nesse tipo de hipótese o prejuízo já tende a se encontrar caracterizado, demandando maiores esforços para retornar a um nem sempre possível *status quo*; em uma frase, a tentativa de regresso ao equilíbrio certamente é menos eficaz do que sua manutenção.

<sup>25</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *op. cit.*, p. 162.

Partindo dessas bases, sustenta-se que a atuação preventiva e *ativa* das Corregedorias, atualmente, pode representar uma alternativa mais benéfica para a atuação interna dos órgãos por ela tutelados. Com efeito, baseado nesse tipo de comportamento antecipado e prospectivo, procura-se evitar ou fazer cessar de forma célere eventuais irregularidades – evitando efeitos indesejados. Ganha, assim, a própria coletividade.

Trata-se, enfim, de aplicação do próprio princípio constitucional da *eficiência*, trazido como modal de conduta necessário para a Administração Pública. Sobre o tema, vale menção ao ensinamento de Paulo Modesto<sup>26</sup>, percebendo a natureza pluridimensional dessa carga:

Trata-se, também, de “princípio pluridimensional”, segundo alguns autores, de um princípio que não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas. Penso que, no sistema jurídico brasileiro (...) o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo. Entendo eficácia como a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência. A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: (a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; (b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Lançando mão desse suporte, parece claro que a alternativa mais adequada é que, em vez de colocar lentes sobre o dano, os órgãos correccionais procurem depositar sua atenção sobre as possíveis *irregularidades*, inibindo-as. Isso, em um trabalho no qual a *informação* e o *diálogo* representam pedra-de-toque, evitando uma postura unilateral e puramente vertical e criando um espaço mais simétrico e participativo.

É também certo que aqui há um inequívoco mergulho no sentido da interdisciplinariedade, fazendo com que o jurista deva se servir de técnicas e de ferramentas desenvolvidas em outras áreas teóricas; de aportes estranhos ao seu linguajar tradicional.

Para exemplificar esse ponto, cabe destacar que, corriqueiramente, o principal problema que se coloca para a atividade correccional diz respeito ao próprio alinhamento de interesses entre o sujeito e a instituição. Com isso, torna-se necessário adotar medidas voltadas a evitar assimetrias de informação e

26 MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. In. *Boletim de Direito Administrativo*. ano XVI. n.11. São Paulo: NDJ, 2000, p. 836.

incompreensões, atando as pontas em prol do aprimoramento institucional. Há uma espécie de relação de agência, devendo ser enfrentada e controlada como tal.

Elucidando esse tema, a noção de “agência” encontrou uma de suas observações preliminares na obra de Berle e Means<sup>27</sup>, servindo de suporte para a investigação da cisão entre “propriedade” e “poder de decisão” no âmbito societário. Mais recentemente, coube a Jensen e a Meckling conferir nova roupagem à questão, reconhecendo-se que a delegação de poderes gerenciais entre dois sujeitos (“principal” e “agente”) tenderia a configurar uma relação de agência e a gerar riscos inerentes a essa estruturação<sup>28</sup>.

Em linhas gerais, o problema a ser enfrentado residiria no seguinte quebra-cabeça: se “A” contrata “B” como administrador de sua empresa, há a expectativa de que esse “agente” aja em favor do “principal” (*in casu*, o contratante). Porém, em termos materiais esse anseio pode não se confirmar, razão pela qual caberá a “A” despender esforços para maximizar a fidelidade do contratado. Em outras palavras, a bipartição poderia oportunizar conflitos de expectativas, impondo custos (*agency costs*) capazes de atenuar esses desvios.

É certo que a teoria possui desdobramentos mais complexos. De todo modo, o que se vê é que a divisão de órbitas de interesse e de conhecimento faz com que haja o constante risco de colisão<sup>29</sup>. E, em nossa visão, é esse dilema que dá a tônica da atividade correcional. Com efeito, cabe ao órgão (principal) envidar esforços para evitar dissonâncias interpretativas e comportamentais de seus representantes (agentes). E nesse trabalho a informação e o diálogo prévio parecem ser o melhor remédio.

Afinal, pode-se presumir que, diante de determinada proibição funcional, todos os agentes extraíam a mesma interpretação defendida pelo próprio órgão correcional? Essa questão não contrariaria a porosidade interpretativa inerente ao texto?

27 BERLE, Adolf A; MEANS, Gardiner C. *The modern corporation & private property*. New York: Harcourt, Brace & World, 1932.

28 “We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal. The principal can limit divergences from his interest by establishing appropriate incentives for the agent and by incurring monitoring costs designed to limit the aberrant activities of the agent. In addition in some situations it will pay the agent to expend resources (bonding costs) to guarantee that he will not take certain actions which would harm the principal or to ensure that the principal will be compensated if he does take such actions. However, it is generally impossible for the principal or the agent at zero cost to ensure that the agent will make optimal decisions from the principal’s viewpoint. In most agency relationships the principal and the agent will incur positive monitoring and bonding costs (non-pecuniary as well as pecuniary), and in addition there will be some divergence between the agent’s decisions and those decisions which would maximize the welfare of the principal. The dollar equivalent of the reduction in welfare experienced by the principal as a result of this divergence is also a cost of the agency relationship, and we refer to this latter cost as the “residual loss” (JENSEN, Michael; MECKLING, William. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. In. *Journal of financial economics*, v. 3, n.4. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1976. p.310).

29 Ver EISENHARDT, Kathleen M. *Agency Theory: an Assessment and Review*. In. *The Academy of Management Review*. v.14. New York: Academy of Management, 1989. p.57-74.



Diante de questões como essas, ratifica-se a importância de campanhas antecipadas de informação e de esclarecimento. Ao invés de aguardar danos, trata-se de prevenir possíveis irregularidades.

Do mesmo modo, essa lógica preventiva, pautada na participação, também pode contribuir para o próprio aperfeiçoamento administrativo global da instituição. É que, vendo a atividade correcional para além da sanção disciplinar, percebe-se que reside aí uma oportunidade propícia para identificar as deficiências estruturais de cada órgão. Por meio de uma postura *ativa*, ao sanar e inibir eventuais irregularidades, pode-se constatar o porquê de o comportamento não atingir o patamar desejado e perceber que isso nem sempre se dá por aspectos imputáveis ao agente.

Com esse propósito, ressalta-se enfaticamente a importância de se que destinem olhares mais detidos à gestão de nossas instituições ligadas ao projeto de justiça. Essa preocupação é ainda reforçada ao recordamos a *escassez de recursos* que é ínsita à Administração Pública e a natureza *custosa* que é inerente à sua atuação – questões patentes na realidade brasileira.

Contudo, por mais que essa avaliação esteja umbilicalmente relacionada à possibilidade de atuação do jurista, ela escapa de qualquer análise limitada à sua racionalidade ortodoxa; embora a administração das instituições jurisdicionais impacte a nossa capacidade de concretizar o Direito, o Direito é incapaz de dar conta autonomamente dessa questão<sup>30</sup>. Recomenda-se, assim, um juízo de *humildade*.

### 3.2. Prevenção e Atuação Externa: mitigação de danos sociais

Ao lado do aspecto anterior, porém, considera-se que a postura mais *ativa* dos órgãos correcionais também pode resultar na valorização da lógica *preventiva* a partir de outro viés. É que, como se sabe, essa postura de mitigação e antecipação de danos possui respaldo amplo em nosso atual sistema jurídico, havendo técnicas voltadas a viabilizar a sua atuação. Procurando impactar positivamente a sociedade, considera-se adequado que as corregedorias *estimulem* o uso dessa tutela específica.

De fato, segundo já descrita segmentação entre *dano* e *ilícito*, o processo civil desenvolveu ao longo dos últimos anos diferentes técnicas voltadas a colocar maiores luzes sobre essa última questão. É assim que, hoje, não parece haver maior dúvida quanto à possibilidade de que a disciplina caminhe com um olhar

30 Observando a importância deste tópico, Kornhausen destaca que “*economic analyses of substantive legal rules generally suppress the adjudication of factual and legal disputes that a legal rule might engender. The nature of adjudication, however, will influence greatly both the content of the substantive law and the costs of dispute resolution. An understanding of the structure of adjudication is thus central to an understanding of the effects of legal rules on behavior and on the identification of socially desirable legal rules. In addition, adjudication is a complex task implemented through institutions that vary across time and jurisdiction. The structure of adjudication and questions of judicial organization and administration thus present a rich field of study in their own right*”. [KORNHAUSEN, Lewis A. Judicial organization and administration. In: SANCHIRICO, Chris Willam (coord). *Procedural Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012. p.308 e ss].

mais preventivo. Contudo, ainda parece existir uma limitação ideológica: por mais que o ferramental esteja disponível, é preciso *fomentar* o seu uso.

Aproximando-nos dessa questão, é evidente que, diante das especificidades do caso concreto, é possível que uma atuação focada na conduta (antecipando seus eventuais efeitos) represente a via mais adequada para a intervenção estatal. Entretanto, historicamente foi comum que os ordenamentos – considerando a dificuldade em operar com os conceitos e com as técnicas necessárias à atuação das tutelas preventivas – acabassem por privilegiar a tutela repressiva para todos os tipos de interesses. E o sistema brasileiro não foi exceção, tendo sido essa a lógica vigente por longo período de tempo.

Segundo Cristina Rapisarda<sup>31</sup>, essa flagrante preponderância da tutela repressiva sobre a tutela preventiva nos modelos jurídicos modernos decorreu, em grande medida, da própria concepção de jurisdição que se costumou adotar. É que, de uma forma geral, a doutrina processual do século XIX pautou a noção de jurisdição em duas premissas indiscutíveis: a tendência a favorecer os espaços de liberdade individuais e a prevalência funcional da noção de direito subjetivo – reconhecendo a jurisdição como função diretamente vinculada à “*reintegrazione del diritto soggettivo violato*”. E, diante dessa base, era justificável não se pensar em exercício jurisdicional antes de ocorrida a violação do direito.

De todo modo, esse tipo de raciocínio perde a razão de ser no presente contexto. As mudanças na conformação do ente estatal e a complexidade de suas funções exigem um novo tipo de análise. Mais que isso, essa guinada não apenas evidencia que a tutela preventiva é necessária, mas também ilumina os seus benefícios. Afinal, quando cabível, essa opção tende a se mostrar superior à atuação repressiva, uma vez que visa a impedir que os interesses subjetivos das partes e o ordenamento jurídico como um todo sejam ofendidos. Sobre o tema, é essa a lição de Ada Pellegrini Grinover:

A superioridade da tutela preventiva foi recentemente assinalada, frente à inviabilidade freqüente da modalidade tradicional de tutela que consiste na aplicação de sanções, quer sob a forma primária de restituição ao estado anterior, quer sob as formas secundárias da reparação ou do ressarcimento. E a gravidade do problema, afirmou-se, aumenta de intensidade, quando se passa das relações jurídicas de caráter patrimonial àquelas categorias em que se reconhece ao homem uma situação de vantagem insuscetível de traduzir-se em termos econômicos: os direitos da personalidade.<sup>32</sup>

Esse tipo de raciocínio, por si só, já deve ser difundido em nosso ambiente jurídico. Além disso, sua relevância é ainda mais ampla ao observarmos um campo específico e atribuído especialmente ao Ministério Público: a processualística coletiva. Ali, a valorização da lógica preventiva pode ser *determinante* –

31 RAPISARDA, Cristina. Premesse allo studio della tutela civile preventiva. In. *Rivista di diritto processuale*, Padova: CEDAM, 1980, p. 103.

32 GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela preventiva das liberdades: ‘habeas corpus’ e mandado de segurança. In. *Revista de processo*, n. 22, São Paulo: RT, 1981, p. 27.

mostrando-se altamente recomendado que a atividade correcional se valha desse dado, propagando e realçando ativamente sua importância.

Nesse particular, temos insistido que o “processo coletivo” deve ser visto como um problema bifronte; como um conceito capaz de englobar duas realidades diversas, com finalidades igualmente distintas<sup>33</sup>. A questão possui aparência simples, mas deve ser decididamente fixada na realizada brasileira.

É dessa forma que, nas palavras de Teori Zavascki, em uma das pontas dessa bipartição estaria a “tutela de direitos coletivos”, providos de estrutura metaindividual e estranhos às feições clássicas de nosso processo.<sup>34</sup> Mais do que alterar o procedimento, esse dado corresponderia a uma dilatação funcional da jurisdição, cristalizando um redimensionamento histórico do pensamento jurídico<sup>35</sup>. Estariam aqui os direitos “difusos” ou “coletivos”.

Na outra ponta, porém, estariam os direitos concebidos como “individuais homogêneos”. Aqui, consideramos que a realidade é outra. Ainda que possa haver posicionamento contrário, temos defendido que esses interesses são *essencialmente* individuais, em *nada diferindo* dos direitos subjetivos tradicionais<sup>36</sup>. A novidade estaria apenas no tratamento processual, permitindo-

33 “O diploma consumerista, ao descrever em seu art.81 quais as categorias de interesses passíveis de tutela via ação civil pública (agrupando-os em três espécies), acabou por ditar o próprio significado do que vemos hoje por ‘processo coletivo’, alicerçando o fato de se tratar de conceito em cujo bojo estão inseridas duas realidades bastante diversas (nos dizeres de Teori Zavascki, tanto de ‘tutela de direitos coletivos’ quanto de ‘tutela coletiva de direitos’). ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A ação civil pública e o processo coletivo sob o contexto constitucional: breves diagnósticos e alguns desafios. In: CLÈVE, Clémerson Merlin (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. v.1. São Paulo: RT, 2014.

34 “Direitos coletivos são direitos subjetivamente *transindividuais* (= sem titular determinado) e materialmente *indivisíveis*. Os direitos coletivos comportam sua aceção no singular, inclusive para fins de tutela jurisdicional. Ou seja: embora indivisível, é possível conceber-se uma única unidade da espécie direito coletivo (...). É denominação que se atribui a uma especial categoria de direito material, nascida da superação, hoje indiscutível, da tradicional dicotomia entre interesse público e interesse privado. É direito que não pertence à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo” (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo – Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 6 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: RT, 2014, p. 33-34). No mesmo sentido, passim, ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. São Paulo: RT, 2013.

35 Ver, por todos, RIBEIRO, Samantha Souza de Moura. *Direitos Coletivos e Liberdade Individual*. Curitiba: Juruá, 2010. Também, analisando os interesses transindividuais sob uma perspectiva histórica MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 8 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: RT, 2013, p. 42 e ss. Ainda, em relação ao tema, VENTURI, Elton. *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p.50.

36 “Em nossa visão, a coletivização de interesses por meio dos ‘direitos individuais homogêneos’ representa uma escolha procedimental que não enseja qualquer modificação na estrutura de seu suporte e não confere qualquer atributo especial à visão clássica de ‘direito subjetivo’; uma técnica processual relacionada à própria estruturação do processo. Em uma interpretação adequada, assim, percebe-se que o conceito de ‘processo coletivo’ não se confunde com o de ‘processo de direitos coletivos’, não sendo obrigatório que os interesses existentes em seu contexto sejam metaindividuais” (OSNA, 2014, p.75-76).

se a coletivização de sua tutela<sup>37</sup>. Não obstante, essa reunião não faria com que cada um dos interesses agrupados deixasse de possuir índole individual<sup>38</sup>.

Ocorre que, em qualquer das pontas, a eventual tutela reparatória costuma se mostrar bastante árdua. Nessa seara, uma vez verificado o dano, sua recomposição se torna substancialmente complexa: tratando-se de questões metaindividuais, há o constante risco de dispersão, de conflitos internos de interesse e de impossibilidade fática de recomposição da tutela específica; falando-se de interesses “individuais homogêneos”, também dão as caras temas como a dificuldade de liquidação, a difusão da classe e as barreiras de acesso ao Judiciário. Nos dois lados, cria-se um sistema problemático, demandando soluções criativas do operador do Direito. É nessa medida que se justifica a adoção de técnicas como as “decisões estruturais”, constatando que nem sempre as alternativas de procedência ou de improcedência, em seus exatos termos, representarão a via mais adequada<sup>39</sup>.

De toda forma, o cenário demonstra a relevância de que, especialmente nesse campo, os olhares sejam desviados do prejuízo, vislumbrando *preventivamente* inibir o ilícito. Em termos correccionais, considera-se que essa postura deve ser encorajada e estimulada – conformando a atuação do *Parquet* de maneira rente ao seu protagonismo institucional. Para a sua adequação social, a questão pode representar um importante passo.

#### 4. CONCLUSÃO

A segmentação entre o *ilícito* e o *dano*, entre a *irregularidade* e os seus *resultados*, pode parecer intuitiva. Entretanto, no universo jurídico, nem sempre foi assim. Como visto no presente artigo, a percepção de que a conduta não se confunde com os seus efeitos, pelo jurista, foi historicamente forjada. E dela foram extraídas algumas considerações centrais, mostrando sua importância.

Em síntese, ao separar os conceitos, nota-se que: (i) é possível atuar de forma *preventiva*, inibindo a conduta sem analisar de forma detida suas consequências; e (ii) do mesmo modo, essa atuação pode se dar de forma estritamente objetiva, deixando de lado qualquer investigação de *dolo* ou de *culpa* do agente.

37 “Uma das principais causas, senão a principal, dos equívocos nesse novo domínio processual foi a de confundir *direito coletivo* com *defesa coletiva de direitos*, que trouxe a consequência, à toda evidência distorcida, de se imaginar possível conferir aos direitos subjetivos individuais, quando tutelados coletivamente, o mesmo tratamento que se dá aos direitos de natureza transindividual. A origem contemporânea e comum dos mecanismos de tutela de um e outro desses direitos, acima referida, explica, talvez, a confusão que ainda persiste em larga escala, inclusive na lei e na jurisprudência. Com efeito, a partir do advento do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que introduziu mecanismo especial para defesa coletiva dos chamados *direitos individuais homogêneos*, passou-se, não raro, a considerar tal categoria de direitos, para todos os efeitos, como espécie dos *direitos coletivos e difusos*, lançando-os todos eles em vala comum, como se lhes fossem comuns e idênticos os instrumentos processuais e as fontes normativas de legitimação para sua defesa em juízo. Não é assim, todavia.” (ZAVASCKI, Teori Albino. *op.cit.*, p.32-33).

38 “Os direitos individuais homogêneos, contrariamente ao que ocorre com as duas outras categorias de direitos já examinadas, são em verdade direitos individuais, perfeitamente atribuíveis a sujeitos específicos” (ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da Tutela Inibitória Coletiva*. São Paulo: RT, 2003. p.157).

39 Sobre o tema, ver ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. v. 225. São Paulo: RT, 2013. Também VIOLIN, Jordão. *Protagonismo Judiciário e Processo Coletivo Estrutural*. Salvador: JusPodivm, 2013.

Endossando essas premissas centrais, o presente ensaio propôs que essa segmentação também seja utilizada no âmbito da atividade correcional. É que, por mais que seja comum subsumir o trabalho das corregedorias à sua atividade puramente disciplinar, acredita-se que essa não é a sua única face. Ao seu lado, nossas instituições contemporâneas também parecem recomendar uma postura mais *dialógica* e *ativa* por parte do órgão, conferindo um novo traço a esse tipo de atuação.

Foi assim que, em linhas gerais, sustentou-se que também as Corregedorias podem se servir da mentalidade *preventiva* e estimulá-la, evitando *irregularidades* independentemente de seus eventuais efeitos. Isso, sob dois vieses: (i) internamente, aprimorando a gestão do órgão e inibindo antecipadamente eventuais assimetrias de condutas, de informações ou de interesses; e (ii) externamente, fomentando que essa lógica também seja utilizada na própria atuação dos seus agentes. No âmbito do Ministério Público, essa segunda questão tenderia a impactar de forma especial o tema do processo coletivo, aprimorando a atuação da instituição junto à sociedade. Como consequência, a questão merece ser lembrada.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. v. 225. São Paulo: RT, 2013.

BARASSI, Lodovico. *La teoria generale delle obbligazioni*. Milano: Giuffrè, 1964.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Processo civil e direito à preservação da intimidade. In. *Temas de direito processual*. 1a série. São Paulo: Saraiva, 1988.

BENUCCI, Bonasi. Atto illecito e concorrenza sleale. in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*. Milano: Giuffrè, 1957.

BERLE, Adolf A; MEANS, Gardiner C. *The modern corporation & private property*. New York: Harcourt, Brace & World, 1932.

CANDIAN, A. *Nozioni istituzionali di diritto privato*. Milano Giuffrè, 1946.

CHIARLONI, Sergio. *Misure coercitive e tutela dei diritti*. Milano: Giuffrè, 1980.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: an Assessment and Review. In. *The Academy of Management Review*. v.14. New York: Academy of Management, 1989.

FRIGNANI, Aldo. “L’azione inibitoria contro le clausole vessatorie” (considerazioni ‘fuori dal coro’ di un civilista). *Rivista di diritto processuale*. Padova: CEDAM, 1997.

GOLDSCHMIDT, Roberto. “L’azione preventiva”. in *Rivista di diritto processuale*, Padova: CEDAM, 1959.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela preventiva das liberdades: ‘habeas corpus’ e mandado de segurança. In. *Revista de processo*, n. 22, São Paulo: RT, 1981.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. vol. I, tomo II. 5a ed., Rio de Janeiro: Forense, 1958.

JAEGER, Pier Giusto. “Inibitoria, ‘pericolo di ripetizione’, ‘tentativo’ di concorrenza sleale” in *Studi in memoria di Domenico Pettiti*. vol. II. Milano: Giuffrè, 1973.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. In. *Journal of financial economics*, v. 3, n.4. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1976.

MAJO, Adolfo di. *La tutela civile dei diritti*. Milano: Giuffrè, 1993.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 8 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: RT, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. São Paulo: RT, 1998.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. In. *Boletim de Direito Administrativo*. ano XVI. n.11. São Paulo: NDJ, 2000.

OSNA, Gustavo. *Direitos individuais homogêneos: pressupostos, fundamentos e aplicação no processo civil*. São Paulo: RT, 2014.

PEKELIS, Alessandro. *Il diritto come volontà costante*. Padova: CEDAM, 1931.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado do direito privado*. Tomo I. 3a ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1970.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito privado*, tomo LIII, Rio de Janeiro: Borsoi, 1966.

PIETROBON, Vittorino. *Illecito e fatto illecito – inibitoria e risarcimento*, Padova: CEDAM, 1998.



RAPISARDA, Cristina. Premesse allo studio della tutela civile preventiva. In. *Rivista di diritto processuale*, Padova: CEDAM, 1980.

RIBEIRO, Samantha Souza de Moura. *Direitos Coletivos e Liberdade Individual*. Curitiba: Juruá, 2010.

VENTURI, Elton. *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIOLIN, Jordão. *Protagonismo Judiciário e Processo Coletivo Estrutural*. Salvador: JusPodivm, 2013.

VON TUHR, Andreas. *Derecho civil, teoria general del derecho civil aleman*, vol. III, 2, Buenos Aires: DEPALMA, 1948.

WESSELS, Johannes. *Direito penal – parte geral*. Porto Alegre: Fabris, 1976.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de derecho penal – parte general*. 6a ed., Buenos Aires: EDIAR, 1996.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo – Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 6 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: RT, 2014.



# CORREGEDORIAS E ÉTICA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

*[Offices of Professional Responsibility and institutional ethics in Brazilian Public Prosecution]*

**Hugo Nigro Mazzilli<sup>1</sup>**

**Enviado em 17.05.2016**

**Aprovado em 20.06.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Problemas atuais do Ministério Público. 3. Necessidade de controle externo sobre o Ministério Público. 4. A independência funcional. 5. A atuação uniforme da instituição. 6. As recomendações de atuação funcional do CNMP. 7. O Ministério Público e a ética. 8. O CNMP e as Corregedorias. 9. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** O Ministério Público brasileiro convive com sérios problemas não só no recrutamento como também na atuação funcional de seus membros, o que diminui a eficácia social de sua atuação no cumprimento de suas finalidades. Como instituição e como órgão do Estado, o Ministério Público necessita de controles internos e de controles externos para o correto adimplemento de suas funções constitucionais.

**ABSTRACT:** *The Brazilian Public Prosecution coexists with serious problems not only in recruiting but also in the functional activity of its members, which reduces the social effectiveness of its work in fulfilling its purposes. As an institution and as a state agency, the Brazilian Public Prosecution needs internal and external controls to obtain the due performance of their constitutional functions.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público brasileiro. Corregedorias. Controles internos. Controles externos.

**KEYWORDS:** *Brazilian Public Prosecution. Internal and external controls over the institution.*

---

<sup>1</sup> Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Procurador de Justiça aposentado. Ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público.

## 1. INTRODUÇÃO

Tendo a Constituição de 1988 destinado o Ministério Público brasileiro à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a instituição passou a desempenhar um importante papel na retomada ética do nosso País. Foram-lhe conferidos efetivos poderes não só para zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, como também para promover as medidas necessárias à sua garantia, assim como para proceder às investigações pertinentes e para promover as ações civis e penais em defesa do patrimônio público e social e dos outros graves interesses cuja tutela lhe foi cometida.

Mercê de sua atual destinação, o Ministério Público passou a ser responsável pela defesa dos mais altos valores sociais, tendo assumido papel de protagonismo na luta pelo resgate da probidade pública em nosso País.

Isso não dispensa, ao contrário, antes supõe, um rigoroso sistema de controles internos e externos sobre a instituição, observados os princípios deontológicos adequados.

## 2. PROBLEMAS ATUAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Não obstante o notável crescimento que tem vivido o Ministério Público brasileiro pós-88, está ele muito longe de esgotar seu potencial institucional, convivendo ainda com uma série de problemas que precisam ser enfrentados e vencidos.

À vista do contato profissional direto com os membros da instituição, é possível afirmar que, descontados os extremos, que sempre são raros, a média da atuação do Ministério Público é mais modesta do que seria desejável, tanto em primeira como em segunda instâncias.

Uma série de fatores concorre para isso, mas, por certo, um dos principais decorre dos vícios ou defeitos da própria formação profissional, que começa nas faculdades e depois se mantém no isolamento cultural que vivem muitos de seus membros durante a carreira, no mais das vezes aprendendo apenas as lições dos casos concretos, não raro pela maneira mais difícil.

Nas faculdades, além da proliferação mal controlada e da baixa qualidade dos cursos jurídicos, ainda há questões curriculares que mereceriam maior atenção, quer para que os programas sejam efetivamente cumpridos, quer para dar aos formandos visão não só teórica como prática das questões fundamentais em cada área do Direito, quer, ainda, para incluir o estudo de ciências auxiliares que serão indispensáveis para o exercício de diversas áreas jurídicas — como noções de Administração e Contabilidade, de Psicologia das relações humanas e aprofundamento de ética forense.

Por outro lado, falhas no recrutamento para o ingresso na Instituição também costumam ocorrer.

Inserida entre as chamadas “carreiras jurídicas”, a do Ministério Público costuma ser bem procurada pelos profissionais do Direito. Para isso, uma série de razões concorre.

De um lado, é evidente que não se pode negar o aspecto vocacional. De outro lado, porém, há aqueles que buscam a Instituição por representar uma das carreiras de ponta do funcionalismo público, significando uma opção profissional e remuneratória que muitos — senão a maioria — dos candidatos não conseguiriam encontrar na atividade privada. Não que seja um mal em si mesmo ser a carreira das mais competitivas no mercado de trabalho, pelo contrário. O mal consiste em buscar a carreira apenas por esse motivo.

Mas, por uma razão ou por outra, eis o candidato diante do concurso de ingresso ao Ministério Público. Ao examiná-lo, vamos ver a realidade. Confirma-se que o problema do correto recrutamento não começa no concurso de ingresso. Passa antes pelas faculdades deficientes ou mal cursadas; passa até mesmo, ainda mais cedo, pelos problemas estruturais de Ensinos Fundamental e Médio do País.

Na qualidade de examinador de concursos de ingresso ao Ministério Público em mais de um Estado da Federação, verifica-se que, de forma inacreditável, estão com diplomas de bacharéis em Direito diversas pessoas que mal sabem escrever. E, afora o notável desconhecimento da língua pátria, depara-se com o desconhecimento jurídico. Questões simplesmente elementares são obstáculos intransponíveis para muitos candidatos.

Vencido o concurso de ingresso, não raro temos o promotor que não quer morar na sua comarca. Outros se tornam os promotores do “nada a opor”, do “nada a requerer”, do “pelo prosseguimento”, ou os promotores “bonzinhos, populares”, amigos de todos, especialmente dos poderosos.

Quem buscar no Ministério Público mais do que isso, também deverá oferecer mais. Deve dispor de condições para uma dedicação teleológica, conexas com os fins da instituição. Deverá estar pronto para viver com os comarcãos e conviver com dificuldades próprias de uma instituição ainda em formação; deverá ser especialmente sensível à defesa dos interesses da coletividade como um todo. E, é claro, não basta ser honesto: isso é pressuposto, não qualidade. É preciso ser um homem inteiro e independente, sem compromisso senão com a lei e com sua consciência, capaz, portanto, de exercitar contra quem quer que seja os poderes que a lei lhe conferiu.

De ordem material, também há problemas. Não raro, o promotor é a própria promotoria de Justiça — o que é um absurdo. A cada promotor deveria corresponder uma efetiva promotoria de Justiça: esta deveria ser uma pequena organização com infraestrutura mínima que dotasse o titular da promotoria de secretários, de estagiários bem remunerados, de advogados, de peritos e

investigadores. Dotando-se cada promotor de infraestrutura mínima, por certo não seriam necessários tantos promotores, mas sua eficiência seria maior.

E não fora tudo isso, ainda há os problemas do relacionamento dos promotores com juízes, com advogados, com a polícia e até mesmo com seus próprios colegas.

Não são raras, infelizmente, as crises de autoridade entre promotores e juízes. Poderia parecer que são mais frequentes em pequenas cidades; a verdade, porém, é que elas existem em cidades de todos os tamanhos e até nas capitais — a diferença é que os problemas se diluem para o público, na proporção direta do tamanho das cidades. Contudo, nessas desinteligências, muitas delas causadas por dificuldade de relacionamento, autoritarismo ou mero espírito de emulação, sempre quem sai perdendo é a população, atingida diretamente pelas desinteligências de servidores mal preparados, que colocam acima dos interesses sociais suas divergências pessoais, indeferindo aquilo que deveriam deferir ou recorrendo daquilo que deveriam aceitar, apenas porque o ato objeto da discordância é fruto de uma competição intelectual, profissional ou pessoal.

Embora seja conhecido como “magistratura em pé” e tenha prerrogativas semelhantes e uma carreira estruturada à índole da magistratura, o Ministério Público não pode ser com esta confundido nem abrir mão de sua identidade para propositadamente confundir-se com a magistratura, como na Itália. Entre nós, as respectivas carreiras em substância são autônomas e distintas, em especial quanto à natureza de suas funções e, sobretudo, quanto ao aspecto psicológico que deve nortear a atuação de seus membros. Embora o dinamismo e a iniciativa não sejam apanágio pessoal ou exclusivo dos membros do Ministério Público, na verdade, visto em si mesmo, é mais acentuado o dinamismo de uma instituição, pois a ela compete denunciar, provar, convencer, postular e combater; à outra cabe receber ou recusar, sopesar e resolver. Pode-se falar até mesmo num perfil psicológico correspondente a cada uma das funções, havendo conseqüentemente desvios, quando, nas respectivas funções, o promotor quer se fazer de juiz, e o juiz se comporta como promotor.<sup>2</sup>

E, agora, examinemos o relacionamento do promotor com o advogado. Esquecendo o promotor de que seu próprio ofício é muito mais uma advocacia de interesses da coletividade que uma magistratura, o órgão do Ministério Público não raro procura sobrepor-se ao advogado, aguçado por disputas estéreis. Normalmente quem paga a conta dessas quizilas é o cliente do advogado, castigado com a intransigência do promotor ou de seu patrono. No fundo, tirantes as garantias e os predicamentos que aproximam o promotor da magistratura, sob o aspecto do ofício desempenhado, a função da qual o Ministério Público mais se aproxima, certamente é a do advogado. Ambas as funções constituem múnus

<sup>2</sup> A propósito, tivemos o caso de um juiz que, inconformado com o arquivamento de um inquérito policial já determinado pelo procurador-geral de Justiça na forma do art. 28 do CPP, recusou a ordem de arquivamento e passou a agir de ofício; impetramos *habeas corpus para corrigir a ilegalidade*, e o tribunal local, deferindo a ordem, fez ver o óbvio: “juiz é juiz, não é órgão acusador” (RT, 508/319).



público de igual nobreza: a natureza das funções, a forma dos trabalhos, a maneira de deduzir as pretensões em juízo — tudo isso lhes é similar: o Ministério Público nada mais é do que advocacia de partido —, o partido dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O entendimento entre esses profissionais deve, pois, ser alto e sereno.

Também não raro se veem atritos entre colegas da mesma instituição ministerial: ora são vaidades feridas, ora exploração que o titular tenta exercer sobre o substituto, ora fuga do serviço de um em detrimento de outro.

Por último, uma palavra sobre o relacionamento com a polícia. Se é o promotor de Justiça o titular do *ius puniendi* estatal, não se compreende como a polícia possa fazer seu trabalho praticamente sem contato algum com o órgão do Ministério Público, ou até mesmo esforçando-se para inviabilizar o controle externo que a Constituição exigiu que este impusesse sobre aquela. Divididas em lutas irreais, como disputa de poder ou equiparações de vencimentos, instituições que deveriam voltar-se para o combate à criminalidade acabam relacionando-se com dificuldade, olvidando-se que para os bons policiais deveria ser ponto de honra lutar ao lado do Ministério Público para coibir a corrupção e a violência, que tanto maculam o trabalho policial, e que fazem com que a população não destine à polícia o sentimento de respeito e de confiança que existe em países mais desenvolvidos.

A razão de todo esse quadro de dificuldades pode ser buscada de certa forma dentro da própria sociedade. Sem maiores divagações sociológicas ou filosóficas, mas buscando dizer o mínimo dentro de um trabalho que não pretende ultrapassar os limites jurídicos, acreditamos ser um fenômeno cultural aquele que presenciamos, quando se aceita e se segue o eterno mau exemplo dos governantes, dos políticos, das autoridades e dos poderosos que tratam a lei com um desrespeito marcante. Isso nos faz crer que o maior subdesenvolvimento do País ainda é o cultural.

### 3. NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO

Mesmo antes da Constituição atual, os membros do Ministério Público já se submetiam a mecanismos de *controle interno* exercidos pelas próprias Corregedorias locais, afora alguns mecanismos excepcionais de *controle externo*, como a participação da Ordem dos Advogados do Brasil nos concursos de ingresso à carreira ou o controle de investidura e destituição dos chefes do Ministério Público, que cabe aos Poderes Executivo e Legislativo.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, por poucos votos não se impôs, desde logo, um controle externo mais efetivo sobre o Poder Judiciário e o Ministério Público, o que só veio a ser concretizado anos depois, por meio da Reforma Constitucional de 2004. No tocante ao Ministério Público, a Emenda Constitucional nº 45/2004 impôs novos controles à Instituição e a seus

agentes, somando-se aos antigos controles já existentes. No tocante ao Ministério Público, a emenda constitucional criou amplo controle externo da Instituição e de seus membros, a ser realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Hoje, portanto, apesar da independência funcional e das autonomias da instituição, ou até precisamente por causa delas, podem e devem os membros do Ministério Público ser responsabilizados pelo exercício irregular da função: respondem por erros ou abusos que cometam não só sob o aspecto disciplinar (infrações funcionais), como também sob o aspecto político (crimes de responsabilidade), sob o aspecto civil (no campo indenizatório) e, finalmente, sob o aspecto penal (crimes comuns). Têm, porém, indenidade pessoal quando ajam no exercício regular das funções. Nesta hipótese, mesmo que causem danos a terceiros, só responsabilizarão o Estado, pois o contrário seria tolher-lhes a ação, que, por escolha da Lei Maior, deve ser a mais livre possível, como é próprio dos agentes políticos.

No tocante ao controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, impõe-se recordar que essa ideia já vinha de longa data. De fato, entre os Poderes de Estado, é o Judiciário o mais hermético, por ser totalmente alheio a qualquer forma de controle democrático — seus membros ingressam sob concurso e têm investidura vitalícia, ao contrário dos membros do Executivo e do Legislativo, cujos mandatos são submetidos a eleições periódicas. Ora, dessa mesma limitação de legitimidade democrática sofre o Ministério Público, aspecto que passou a assumir maior relevo a partir de 1988, pois agora ele não só alcançou as mesmas garantias do Poder Judiciário, como ainda detém o exercício direto de uma parcela da soberania estatal.<sup>3</sup>

Assim, aquilo que o constituinte originário não fez em 1988, a chamada Reforma do Judiciário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, acabou fazendo em 2004, ao criar o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, aquele para controle dos órgãos do Poder Judiciário (menos do próprio Supremo Tribunal Federal), este para controle dos órgãos do Ministério Público Nacional.

Sob o ponto de vista acadêmico, parece-nos não possa o Poder Constituinte derivado criar limitações e controles tais sobre um Poder de Estado, como é o caso do controle instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, pois isso é próprio do Poder Constituinte originário. De fato, o novo controle alterou significativamente o equilíbrio entre os Poderes, submetendo a própria cessação da investidura dos integrantes do Judiciário ao novel Conselho, de que participam pessoas indicadas por outros Poderes e órgãos. Entretanto, por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal admitiu a constitucionalidade desses novos Conselhos (ADI nº 3.367, julgada em 2005).

Deixando, porém, de lado a questão acadêmica, insta dizer que, sob democracia, controles externos são salutares, pois fazem parte do sistema de

3 A propósito, v. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*, cap. 5, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

freios e contrapesos. O que normalmente provoca mais controvérsias é a forma de exercer o controle.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 criou, pois, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como para o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Como citado, já havia algumas formas de controle externo sobre Ministério Público e magistratura mesmo antes da promulgação dessa emenda. Cuidemos apenas de demonstrá-lo no tocante ao Ministério Público: a) a atividade funcional do procurador-geral submete-se a controle externo no processo de investidura, *impeachment* e destituição; b) no concurso de ingresso há a salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil; c) a Constituição tempera a privatividade da ação penal pública com a ação penal subsidiária por parte da vítima ou dos sucessores, para contraste da inércia ministerial; d) a legitimidade do Ministério Público nunca é exclusiva nas ações civis públicas, o que permite seja sua eventual omissão suprida por órgãos governamentais, pelas associações civis e até pelo cidadão, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade, das ações civis públicas, ou, no último caso, por meio da ação popular; e) em todos os atos de suas atividades-fim junto ao Poder Judiciário, a atuação ministerial é contrastada pelas partes e seus procuradores e pelas autoridades jurisdicionais; f) em todos os atos de suas atividades-meio, os órgãos do Ministério Público recebem controle orçamentário dos tribunais de contas e do Poder Legislativo; g) os cidadãos podem promover responsabilidades dos membros do Ministério Público por meio da ação popular; h) há controle recíproco entre os diversos Ministérios Públicos, pois eles detêm legitimidade concorrente e disjuntiva em diversas ações, ou podem agir em litisconsórcio, sendo que o Ministério Público Federal, par a par com o dos Estados, em alguns casos poderá interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados, e os Ministérios Públicos dos Estados podem, em alguns casos, atuar junto a Cortes Federais. Nessa linha, o Plenário do Supremo Tribunal Federal corretamente já admitiu que o procurador-geral de Justiça de um Estado ali fizesse sustentação oral.

Assim como já ocorre sobre o Poder Judiciário ou sobre quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público, além dos naturais sistemas de controle interno (corregedorias da própria instituição), devem mesmo existir mecanismos de controle externo, não para cercear a autonomia, a independência e a liberdade funcionais da Instituição ou de seus agentes, mas para assegurar que estes prestem contas não só sobre o exercício das atividades-fim (como a promoção da ação penal ou da ação civil, em defesa dos valores que lhe incumbe zelar), como também sobre o exercício das atividades-meio (como as decorrentes da autonomia administrativa e financeira). Não é por outro motivo, aliás, que a Constituição supõe publicidade e transparência nos órgãos públicos, só obstadas em casos excepcionais, de que possa resultar prejuízo à privacidade das pessoas ou à coletividade.

Em busca, portanto, de mais amplo controle externo, a EC nº 45/2004 criou, à semelhança do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B), o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A), deu-lhes natureza exclusivamente administrativa, e, no tocante ao Conselho Nacional do Ministério Público, destinou o colegiado ao controle da atuação administrativa e financeira de todos os ramos do Ministério Público brasileiro, bem como ao controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

#### 4. A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Se de um lado a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu ao Conselho Nacional do Ministério Público o poder de controle, de outro, o Poder Constituinte originário já tinha assegurado aos diversos ramos da Instituição a autonomia funcional e administrativa, bem como já lhes tinha assegurado o princípio da independência funcional. Assim, cabe perquirir: poderia o Conselho Nacional impor regras, metas ou planos de atuação na atividade-fim para os vários ramos do Ministério Público brasileiro? Caber-lhe-ia estabelecer diretrizes para a atuação funcional dos membros da Instituição, em suas atividades-fim? Em nome do princípio institucional da unidade, caber-lhe-ia o planejamento estratégico nacional para o Ministério Público brasileiro como um todo, ou para cada um de seus ramos específicos, dentro de uma política institucional voltada para a sociedade?

Afinal, poderia ser dito, a Constituição também assegura como princípios institucionais do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade; assim, como os vários ramos do Ministério Público Nacional não têm chefia única, não seria próprio e até desejável que ao Conselho Nacional do Ministério Público coubesse a tarefa de uniformizar a ação institucional do Ministério Público em todo o País?

Ora, conforme determina a Constituição, o Ministério Público goza de autonomia administrativa e funcional, sendo princípio da instituição a independência funcional.

De um lado, em razão da autonomia, cada ramo do Ministério Público pode tomar as decisões que lhe caibam apenas subordinado à Constituição e às leis, e não a outros órgãos ou instituições do Estado. De outro lado, independência funcional significa a liberdade que os órgãos do Ministério Público têm para tomar decisões dentro dos limites da lei, sem estarem subordinados entre si. Contudo, autonomia e independência funcional não querem dizer arbítrio. Não pode cada membro do Ministério Público, invocando sua independência funcional ou seu papel de defensor do regime democrático, escolher que leis quer cumprir e que leis não quer cumprir. Nem o Ministério Público nem o Poder Judiciário têm legitimidade para dizer quais são as regras que a seu ver deveriam existir no País. Com Calamandrei, cabe dizer que, se o Ministério Público adverte que a lei foi violada, não lhe pode ser consentido abstenha-se de acionar ou de intervir para

fazer com que a lei se restabeleça,<sup>4</sup> a não ser que — e o acréscimo é nosso — a própria lei lhe permita agir sob critérios de oportunidade e conveniência (como na transação penal do art. 98, I, da CF ou no compromisso de ajustamento de conduta da Lei nº 7.347/85). Em outras palavras, identificando o órgão do Ministério Público uma hipótese em que a lei lhe imponha agir, não há como não o fazer. Embora tenha liberdade para apreciar se ocorre hipótese de agir, identificada esta, não se pode recusar a fazê-lo, seja para propor a ação, seja para recorrer, seja mesmo para produzir uma prova ou praticar qualquer ato do ofício. Assim, a quebra do dever de agir é violação do princípio da obrigatoriedade, e ocorre não apenas quando o promotor diz que é caso de agir, mas não age, como também quando, por negligência ou dolo, diz não ser caso de agir, embora o exame do caso concreto evidencie, acima de dúvida, que a ação do Ministério Público era exigível. Esta observação é necessária, para não dar pretexto a que o dever de agir seja violado impunemente, apenas mudando-se a fundamentação da inércia (bastaria que o promotor se recusasse a agir dizendo que não identifica a hipótese de agir...). Assim, tanto viola o dever de agir o promotor que diz “aqui há crime na sua materialidade, são claros os indícios de autoria, não está extinta a punibilidade, não ocorre causa de isenção de pena nem excludente do crime, o agente não é inimputável, a lei exige que eu aja, mas ainda assim não vou agir”, como aquele outro que, por negligência ou dolo, não vê ou diz que não vê, ou simplesmente não quer ver o crime que está acima de dúvida evidenciado nos autos, e assim mesmo diz: “não vou agir”. Pouco importa que diga “reconheço ser caso em que a lei exige que eu aja, mas, fundado na liberdade funcional, não vou agir”, ou que diga “não identifico hipótese de agir e por isso não vou agir”. Se em ambas as situações a hipótese de agir decorrer clara em concreto, a recusa será abusiva.

Se em princípio é lícito que o membro do Ministério Público não aja quando não identificar hipótese em que a lei torne obrigatória sua atuação, não menos verdade é que, para admitir a licitude de sua recusa, deve estar fundada em adequados elementos fáticos e jurídicos. A liberdade e a independência funcionais existem, mas não se pode invocar levianamente uma ou outra para justificar posições estritamente arbitrárias ou pessoais. Não pode o membro do Ministério Público invocar como um *bill* de indenidade sua suposta liberdade para violar a lei, sob pena de cairmos em petição de princípios: se em nome de um conceito absoluto de liberdade eu não pudesse cercear alguém, então eu também não poderia cercear nem mesmo quem violasse a própria liberdade. Ora, essa interpretação, sustentada em nome da liberdade, importaria afinal em negá-la.

É por isso que a liberdade e a independência funcionais são apanágios dos agentes políticos, não para tomarem a lei nos dentes e dela fazerem o que bem quiserem, e sim para que, nas esferas de suas atribuições, tomem responsabilmente as decisões últimas do Estado em matérias que a Constituição e as leis puseram em suas mãos. E nunca de forma arbitrária, mas sim sempre subordinados ao

4 CALAMANDREI, Piero. *Istituzioni di diritto processuale civile*, v. 2, § 126, Pádua, Cedam, 1943.



ordenamento jurídico, sujeitos, portanto, a um rigoroso mecanismo de controle e de responsabilidades. Em suma, os membros do Ministério Público (promotores e procuradores de Justiça, procuradores da República, procuradores do Trabalho, procuradores do Ministério Público Militar, procuradores do Ministério Público de Contas) e os órgãos do Ministério Público (incluindo os órgãos unipessoais ou os colegiados, como as Câmaras de Coordenação e Revisão, o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis. Exceto quando a própria lei o imponha (como nos casos do art. 28 do Cód. de Processo Penal ou do art. 9º da Lei nº 7.347/85, em que agem por delegação), não podem receber ordens funcionais como “proponha a ação”, ou “recorra”, ou “peça a condenação ou a absolvição neste ou naquele caso”, ou “sustente esta tese, e não aquela”. Entretanto, quando se trata da prática dos atos da atividade-meio, devem seguir as instruções e os regulamentos das autoridades administrativas competentes, como ao realizar despesas orçamentárias, ao expedir atos de promoções ou remoções etc.

Os órgãos do Ministério Público não estão obrigados a observar atos normativos, resoluções, portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da Administração no que diga respeito ao mérito do que devam ou não fazer “nos atos da atividade-fim”; aqui, é irrestrita a liberdade funcional. Essa característica decorre da natureza jurídica da relação que existe entre os membros do Ministério Público e a instituição a que pertencem. Os membros do Ministério Público são agentes políticos — ou seja, órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, como o são os membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.<sup>5</sup> Entretanto, reitere-se, *no exercício da atividade-meio*, devem seguir os atos regulamentares das autoridades administrativas competentes (se é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações, se devem fazer relatórios do movimento da promotoria, como devem realizar e comprovar as despesas orçamentárias da unidade etc.).

Assim, quando a Constituição diz que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade, no mesmo dispositivo ela já os limita imediatamente com a independência funcional; com isso, reduz a unidade e a indivisibilidade às características próprias do Ministério Público brasileiro. Até mesmo é caso de questionar se teria agido com acerto o constituinte ao inserir no bojo da Lei Maior tais princípios da unidade e da indivisibilidade, limitados assim que foram a expressão tão peculiar. Lembremos que, antes de terem sido inseridos em sede legislativa, os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público tinham apenas caráter doutrinário — e com esse caráter talvez devessem ter sido mantidos. De onde foi que a Constituição tirou a assertiva de que o Ministério Público brasileiro seria uno e indivisível? Não foi da Carta de Curitiba (1986),<sup>6</sup>

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 66-7 e 74.

6 Cf. <<http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf>>. A propósito, v. ainda a tese que apresentamos em 1987 ao VII Congresso Nacional de Ministério Público, *A Carta de Curitiba e a Constituinte*, disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2016.



pois o próprio Ministério Público Nacional já tinha recusado o confuso apotegma, que foi trazido pela primeira vez para texto vigente da legislação brasileira pela Lei Complementar nº 40/81. E de onde a própria Lei Complementar nº 40/81 tirou essa assertiva? Tirou-a da doutrina local, que, influenciada pela doutrina francesa, falava num Ministério Público uno e indivisível — e, coerentemente, hierarquizado. Ora, a doutrina francesa era calcada num Estado unitário, em que o Ministério Público era supostamente uno, e o procurador-geral concentrava nas mãos o poder de avocação e delegação; assim, lá era praxe falar-se em *Parquet* uno e indivisível e, mais, hierarquizado; contudo, mesmo no Ministério Público francês, a concepção de unidade e indivisibilidade do Ministério Público não mais vinha sendo entendida em valor absoluto.<sup>7</sup>

A doutrina brasileira há muito viera repetindo esses princípios sem maior crítica, pondo em relevo a chefia da instituição (princípio da unidade e da hierarquia), bem como destacando a suposta unicidade da função (a permitir a substituição, a delegação e a avocação). Isso se explicava porque, desde os códigos napoleônicos do começo do século XIX, a cultura francesa tivera difusão muito grande no mundo ocidental, e, na área do Direito, isso alcançara maior impacto principalmente nos países de tradição cultural semelhante, baseada no Direito Romano. No Brasil, essa influência não foi diferente, mas a importação desses princípios foi feita sem maior cuidado, ou seja, sem que se atentasse para as peculiaridades locais. No Brasil, Estado federado, esses princípios do Ministério Público francês precisavam ser repensados para que pudessem ser compreendidos de acordo com a nossa realidade. E isso só começou a ser feito a partir da Carta de Curitiba (1986).<sup>8</sup>

Consequentemente, a Constituição de 1988, ao lado dos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público brasileiro, longe de inserir o princípio hierárquico, ao contrário, recusou-o de maneira tão forte e expressa, que, em vez de apenas omiti-lo, registrou, ao contrário, ser princípio institucional do Ministério Público o da “independência funcional”. Superou, portanto, os conceitos clássicos de unidade e indivisibilidade, pois que a chefia do Ministério Público passou a ser apenas administrativa, agora sem caráter hierárquico funcional no tocante ao exercício da atividade-fim.

É preciso, pois, dar adequada dimensão aos conceitos de unidade e indivisibilidade, em face das peculiaridades de Ministério Público brasileiro.

## 5. A ATUAÇÃO UNIFORME DA INSTITUIÇÃO

Como a Constituição e as leis impõem finalidades a serem desempenhadas pelo Ministério Público, torna-se necessária coerência em sua atuação nacional.

7 RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*, Paris, LGDJ, 1967, p. 83.

8 Cf. nota de rodapé nº 5, *retro*.

Entretanto, como conciliar as autonomias e a independência funcional no Ministério Público com uma vontade institucional direcionada a um fim? Como obter atuação uniforme e integrada não só entre os vários ramos do Ministério Público, como também entre os diversos agentes do mesmo ramo?<sup>9</sup>

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que quem tem de assegurar a unidade de fim do Ministério Público não são seus próprios membros nem os atos regulamentares de cada ramo da instituição nem o Conselho Nacional do Ministério Público. Cabe à Constituição e às leis fixar os fins ou os objetivos do Ministério Público, e apenas a elas. Elas é que fixam os limites e os fins da atuação ministerial. Assim, por exemplo, se a lei considera prioridade a criança e o adolescente, ou se estabelece a primazia do interesse público sobre o interesse privado, ou se dá precedência aos réus presos em relação aos réus soltos, ou se dá prioridade às crianças e aos adolescentes ou aos idosos, então a vontade institucional já está afirmada; não pode ser negada pelos órgãos e agentes da instituição nem pode ser alterada por planos de atuação funcional. Em segundo lugar, como já exposto, para obter atuação mais harmônica e coerente da instituição em seus diversos níveis, é preciso repensar a estrutura administrativa do Ministério Público brasileiro para atender às atuais exigências sociais.<sup>10</sup>

## 6. AS RECOMENDAÇÕES DE ATUAÇÃO FUNCIONAL DO CNMP

Poderia o Conselho Nacional do Ministério Público ditar políticas funcionais de atividades-fim para os diversos ramos do Ministério Público brasileiro?

Que possa propor rumos finalísticos para o Ministério Público brasileiro, na sua atividade-fim, parece-nos até desejável; que possa impô-los, não.

A atuação do CNMP, circunscrita aos limites constitucionais, não pode substituir a dicção legal nem interferir nas autonomias do Ministério Público ou na independência funcional de seus membros no exercício da atividade-fim. Mesmo que os planos de atuação funcional proviessem desse colegiado, a conclusão não seria diferente, pois o poder de controle do CNMP tem limites, seja diante da independência funcional dos membros da instituição, seja, sobretudo, diante da autonomia funcional de cada ramo do Ministério Público. Considere-se, ademais, que foi a própria Constituição que cometeu ao CNMP zelar pelas autonomias do Ministério Público (art. 130-A, § 2º, I).

As metas de atuação do Ministério Público não são estabelecidas por planos administrativos de atuação, quer provenham estes de cada ramo do Ministério Público ou do CNMP, que não têm a função de estabelecer as atividades-fim do Ministério Público ou seus limites. Tais metas são aquelas fixadas na Constituição e nas leis. Elas é que dizem o que é o Ministério Público e para o que ele serve,

9 Para o exame aprofundado dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional do Ministério Público, v. *nosso Regime Jurídico do Ministério Público*, cap. 5, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

10 A respeito dessa questão já nos detivemos em maior extensão em *nosso Regime Jurídico do Ministério Público*, op. cit.

enquanto instituição, com um fim a realizar no meio social, e como é que seus agentes o farão para bem desincumbir-se do múnus que lhes foi cometido. As prioridades funcionais já estão estabelecidas na lei e nas decisões dos seus órgãos de execução, em decorrência não apenas da autonomia institucional, como também da liberdade e da independência funcionais, que são próprias de seus membros, na qualidade de agentes políticos.

O CNMP tem finalidades e limites próprios que lhe foram cometidos pelo Poder Constituinte derivado, como os já referidos controles administrativo, financeiro e disciplinar do Ministério Público Nacional. A par disso, cremos possa ter o Conselho um importante papel prospectivo, embora sem caráter coercitivo. Ao exercer o controle externo sobre os diversos ramos do Ministério Público, é possível que se depare com problemas pontuais ou gerais e aponte soluções; assim, de todo desejável expeça considerações ou recomendações a respeito. Ainda que não possa vincular as instituições autônomas nem os agentes do Ministério Público às suas recomendações “no exercício da atividade-fim”, terão elas importante valor político, que pode e deve ser bem aproveitado.

A força política da recomendação, ainda que desprovida de caráter sancionatório, decorrerá do cuidadoso levantamento de dados a respeito de um problema afeto ao Ministério Público local ou nacional. Assim, por exemplo, o CNMP não pode ditar a política penal ou ambiental para os Ministérios Públicos, mas pode fazer o levantamento de um problema que conduza a uma saudável recomendação a ser apresentada a um ou aos diversos ramos da Instituição. Afinal, a atividade disciplinar ou correccional do CNMP não tem apenas caráter punitivo, e sim também tem caráter de orientação.

A recomendação naturalmente terá peso e valor pela sua qualidade intrínseca, desde que apresente propostas objetivas e viáveis. Considerar detidamente a recomendação convém a todos, ao Conselho, ao Ministério Público e à própria coletividade, destinatária final dos trabalhos institucionais. A sociedade será não só beneficiária, como aliada do Conselho na identificação e na cobrança de solução para os problemas apontados.

Suponha-se que o CNMP identifique um problema na área dos direitos fundamentais, ligado às condições carcerárias em determinado local. Suponha-se ainda que o Conselho faça levantamento adequado da situação, recomendando providências concretas e factíveis, como o remanejamento de presos para vagas existentes, a interdição de presídio, ou correções de irregularidades pontuais. Não se trata de fazer recomendações vagas ou abstratas, como esta: “o Ministério Público deverá combater as condições inadequadas dos presídios locais”, ou como esta: “o Ministério Público deverá zelar pelos direitos dos presos”. Sob esse aspecto genérico, a lei já basta, pois ela já assegura os direitos fundamentais. Seria, pois, inútil fizesse recomendações tais, pois a lei já diz isso: os prisioneiros têm direitos constitucionais e legais, e o Ministério Público já deve zelar por isso, obrigado que está a fazer as visitas periódicas às cadeias. Mas se o CNMP

fizer um levantamento concreto, apontando que em determinadas cadeias há problemas identificados, para cuja correção existem soluções indicadas, como a transferência de presos para locais concretos onde haja vagas — nesse caso, haveria como cobrar providências e até mesmo responsabilidades, se o membro do Ministério Público destinatário da recomendação se omitisse, não tomando essas nem outras providências quaisquer. Haveria cobrança institucional e até social, pois as recomendações seriam viáveis, e seriam divulgadas na própria comarca. Tudo isso sugere que recomendações tais sejam consideradas, ou, se não, que haja motivo idôneo para recusá-las, sob pena de considerar-se a hipótese de falta de atendimento aos deveres funcionais.

É, pois, possível ter em mente o importante papel político do CNMP no planejamento de ações dos Ministérios Públicos locais. Deve, ainda, fazê-lo com habilidade e prudência, para não desrespeitar, nem de longe, as autonomias institucionais e a independência funcional, pelas quais ele deve ser o primeiro a zelar.

Assim, se o problema denunciado pelo CNMP continuar existindo, e se nada estiver sendo feito pelo órgão de execução para enfrentá-lo, ainda que caminhos haja para tanto, então este último não poderá invocar a independência funcional como justificativa para se omitir no cumprimento de deveres funcionais. A independência funcional existe para resguardá-lo ao seguir por um caminho entre alternativas viáveis e legais, não para que possa impunemente se omitir ou puramente descumprir dever funcional e, depois, dizer: “eu faço o que quero, não faço o que não quero, pois tenho independência funcional”. Ora, se há dever legal descurado, a omissão ou a inércia geram responsabilidade.

Verdade seja dita: há promotores que se escondem atrás da independência funcional como desculpa para a falta de amor ao trabalho. Ora, a independência funcional, bem utilizada, é saudável, porque garante o promotor contra indevidas pressões externas ou até mesmo oriundas de setores da própria instituição. Garantido por esse princípio, o membro do Ministério Público pode melhor servir a lei, nos limites de sua consciência. Tão importante é o princípio, que foi inscrito na própria Constituição. Assim, a independência funcional existe e precisa ser respeitada; contudo, os deveres funcionais também existem, e também precisam ser satisfeitos. Se, dentro dos limites da independência funcional, o agente do Ministério Público escolhe entre opções válidas sem violar dever funcional algum, ninguém pode puni-lo, ainda que escolha o caminho que o CNMP, o corregedor-geral, o chefe da instituição ou até mesmo a maioria dos membros da instituição não escolheriam. Agindo dentro dos limites da lei, sua decisão deve ser respeitada. Sua independência funcional vale tanto quanto a do juiz que absolve ou condena de acordo com sua livre e motivada convicção — o tribunal pode até reformar a sentença, mas não pode puni-lo, se o juiz não tiver violado dever funcional algum. Entretanto, se o juiz faltou com os deveres funcionais, seja ao condenar, seja ao absolver, sua independência funcional não o eximirá de responsabilidade.

Tomemos um exemplo. Suponhamos que, num crime de gravidade, o promotor de Justiça desista da produção de toda a prova de acusação para pedir a absolvição do réu por falta de provas que ele próprio dispensou. Mesmo que para isso ele invoque sua independência funcional, poderá antes ter faltado com seu dever funcional. No caso, a independência funcional não lhe seria escusa; ele tinha o dever de produzir a prova. Se, mais do que omisso, foi ativo ao frustrar o dever legal de zelo, eficiência e probidade, então terá faltado com o dever funcional. No caso, a questão não consistiria em saber se ele tem ou não independência funcional — isso todos os membros do Ministério Público têm, quando no exercício da atividade-fim. A questão consistiria em verificar se, em concreto, ele descumpriu dever funcional.

Temos visto com frequência promotores e procuradores se queixarem da invocação de independência funcional por outros colegas (nunca os vi se queixarem da própria independência funcional). Dizem que é um absurdo que um promotor que mal chega a uma comarca ou promotoria invoque a independência funcional para descumprir metas e planos traçados pelos primeiros, para uma atuação tradicional e consolidada da promotoria.

Em si mesmo, o argumento não impressiona. Não é porque uma posição seja praticamente incontroversa, tradicional, talvez até sumulada pelo mais alto tribunal do País, que não possa ser contestada. Fosse assim, e um dia o próprio Supremo Tribunal Federal não teria revogado sua Súmula nº 394, velha de quase quarenta anos, que, numa assertiva antirrepublicana, assegurava foro por prerrogativa de função mesmo para quem não mais tivesse função pública alguma. Não se pode punir o promotor só porque ele não segue a cartilha da maioria. Por quê? Porque ele pode ter razão! Nada impediria, pois, que um advogado, sozinho, questionasse essa súmula que vinha sendo incontroversamente aplicada há décadas pela Suprema Corte — pois ele teria razão! Mas a súmula não se tornou inconstitucional apenas no dia da revogação; tinha sido inconstitucional aqueles anos todos, não fosse a rebeldia de um operador do Direito que resolveu enfrentar a opinião prevalente, até do próprio tribunal, e a súmula ainda estaria em vigor. Ou então, pensemos no célebre caso *Betts versus Brady*, quando em 1963 a Suprema Corte Norte-Americana acolheu a petição de um simples preso para admitir que todos os réus têm direito a advogado no processo criminal, ao contrário do que vinha dizendo sua própria jurisprudência solidificada há décadas!

Só porque a maioria dos membros de uma promotoria pensa de uma maneira, isso não é motivo para impor um procedimento a um membro do Ministério Público que pense diferentemente, pois, desde que este aja dentro da lei e sustente posição jurídica razoável e fundamentada, terá plena liberdade para defendê-la, garantida por sua independência funcional. Todavia, se sustentar algo ilegal, se cometer abuso de poder, desvio de finalidade ou prevaricação, ou se se omitir no cumprimento dos deveres do cargo, aí o membro do Ministério Público cometerá falta funcional, e o princípio da independência funcional não irá socorrê-lo.

A independência funcional não é garantia para omissão nem para descumprimento de dever legal. Se não dermos ao juiz, ao promotor ou ao advogado a possibilidade de exercer com liberdade seus misteres, o que inclui lutar contra o que entendam fundamentadamente errado, ainda que estejam a contrariar posições pacíficas nas próprias instituições a que pertencem, estiolariamos o desenvolvimento do Direito.<sup>11</sup> Bem usada, a independência funcional é garantia para a sociedade; mal usada, não é escusa para sanções disciplinares. Assim, se o promotor disser: “eu não vou fazer prova nestes autos, não quero apurar fatos que em tese são criminosos e quero pedir a absolvição do réu por falta dessas mesmas provas”, então vamos punir o promotor, porque aí não se trata de questão de independência funcional, e sim de violação de dever funcional. Terá faltado com os deveres do cargo, de zelo, de eficiência, de probidade.

Enfim, não será enfraquecendo o princípio da independência funcional que obteremos melhor e mais harmônica atuação dos membros da instituição. Ao contrário: é possível respeitá-lo, e, ao mesmo tempo, cobrar o cumprimento dos deveres funcionais.

Muitas vezes, os méritos do princípio da independência funcional são contestados: o procurador-geral pode sentir-se contrariado quando o promotor resiste a planos de atuação funcional; o corregedor-geral também, quando o promotor o invoca para se exculpar de faltas funcionais; os órgãos administrativos da instituição também, quando promotores desconsideram projetos e planos gerais; os próprios colegas também, quando novos promotores chegam às comarcas e não dão continuidade a planos especiais de atuação ou ao acompanhamento de casos concretos. Em todos esses casos pode surgir a grita surda para que o princípio da independência funcional não tenha todo esse alcance. São esses os que querem independência para eles próprios e vinculação para os outros.

Necessário, sim, é que os membros do Ministério Público cumpram efetivamente as prioridades da lei e que haja eficientes mecanismos de controle e responsabilidade em razão de sua atuação ou omissão.

## 7. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ÉTICA

Para que o membro do Ministério Público bem desempenhe seus altos encargos, é indispensável atenha-se a princípios éticos próprios à instituição.

Parafraseando Ruy de Azevedo Sodré — que se referia à ética profissional do advogado —, poderíamos dizer que a ética profissional dos membros do Ministério Público é a parte da moral que trata das regras de sua conduta funcional, ou,

11 Nesse sentido, incorre em inconstitucionalidade o Código de Processo Civil de 2015, quando procura dar poder legiferante em tese aos tribunais. Cf. MAZZILLI, H. N. *O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015*, RT 958/331.



em outras palavras, é o conjunto de princípios morais que regem sua conduta funcional.<sup>12</sup>

Ainda não se editou um código de ética para o Ministério Público, mas princípios éticos já existem. Alguns, analogicamente, podem e devem ser buscados, *mutatis mutandis*, no Código de Ética e Disciplina da OAB; outros, no Código de Ética da Magistratura Nacional; outros, ainda, em lições já consagradas pela experiência e até pela aprovação em congressos de promotores — como o conhecido Decálogo do Promotor de Justiça, de César Salgado; o mais decorre de princípios jurídicos ou mesmo morais, que informam a atuação da Administração Pública e, especialmente, do trabalho do próprio Ministério Público.

Alguns princípios éticos dos advogados aplicam-se ao membro do Ministério Público: a) preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão, zelando pelo seu caráter de essencialidade e indispensabilidade; b) atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé; c) velar por sua reputação pessoal e profissional; d) empenhar-se, permanentemente, em seu aperfeiçoamento pessoal e profissional; e) contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis; f) estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios; g) pugnar pela solução dos problemas da cidadania e pela efetivação dos seus direitos individuais, coletivos e difusos, no âmbito da comunidade; h) valer-se do Direito como meio para mitigar as desigualdades e encontrar soluções justas, e aplicar a lei como instrumento para assegurar a igualdade de todos. Ao mesmo tempo, devem abster-se de: a) utilizar influências indevidas; b) patrocinar interesses ligados a atividades estranhas à sua atuação funcional; c) vincular seu nome a empreendimentos de cunho manifestamente duvidoso; d) emprestar concurso aos que atentem contra a ética, a moral, a honestidade e a dignidade da pessoa humana; e) entender-se diretamente com a parte adversa que tenha patrono constituído, sem o conhecimento deste.

Da mesma forma, a ética dos magistrados também supõe qualidades que se devem exigir dos membros do Ministério Público: a) independência; b) imparcialidade; c) transparência; d) integridade pessoal e profissional; e) diligência e dedicação; f) cortesia; g) prudência; h) sigilo profissional; i) conhecimento e capacitação; j) dignidade, honra e decoro.

O conhecido Decálogo do Promotor de Justiça, de César Salgado, contém princípios deontológicos que devem ser considerados:

I — Ama a Deus acima de tudo e vê no homem, mesmo desfigurado pelo crime, uma imagem e semelhança do Criador; II — Sê digno de tua grave missão. Lembra-te de que falas em nome da lei, da justiça e da liberdade; III — Sê probo. Faze de tua consciência profissional um escudo invulnerável às paixões e aos interesses; IV — Sê sincero. Procura a verdade e confessa-a, em qualquer circunstância; V — Sê justo. Que teu parecer dê a cada um

12 SODRÉ, Ruy de Azevedo. Ética profissional e estatuto do advogado. São Paulo: LTr, 1984, p. 39.

o que é seu; VI — Sê nobre. Não convertas a desgraça alheia em pedestal para teus êxitos e cartaz para a tua vaidade; VII — Sê bravo. Arrosta os perigos com destemor, sempre que tiveres um dever a cumprir, venha o atentado de onde vier; VIII — Sê cortês. Nunca te deixes transportar pela paixão. Conserva a tua dignidade e a compostura que o decoro de tuas funções exige; IX — Sê leal. Não macules tuas ações com o emprego de meios condenados pela ética dos homens de honra; X — Sê independente. Não te curves a nenhum poder, nem aceites outra soberania senão a da lei.

Em feliz síntese, anotou Ruy Sodré: “de todas as virtudes que devem concorrer para o fiel desempenho da missão do promotor, nenhuma sobrepõe a probidade. As demais derivam dela e nela se fundem”.<sup>13</sup>

A falta de probidade no exercício das funções pode revelar-se não apenas no concussionário ou no prevaricador, mas também num sem-número de infrações éticas, dolosas ou culposas, que comprometem o *munus* ministerial. Assim, com razão verberou Octacílio Paula Silva:

não residir na sede da comarca onde trabalha; não comparecer regularmente ao horário forense; não atender convenientemente as partes; não exercer as funções em toda a sua plenitude, negligenciando aspectos da parte assistencial; não participar de atividades da carreira (congressos, encontros, reuniões, cursos); não lutar para repelir influências da política e do apadrinhamento, que aviltam a carreira e amesquinham os seus componentes. São alguns dos vícios e das falhas que ocorrem em nossas carreiras. Em certas regiões registram-se dedicação a outras atividades lucrativas (sobretudo rurais, e até mesmo no comércio e na indústria), em detrimento do cargo e do prestígio da instituição.<sup>14</sup>

As leis instituem diversos deveres dos membros do Ministério Público, que também integram seus valores éticos. De sua parte, além da obrigação de manter ilibada conduta pública e particular e de zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções, a LOMPU e a LONMP impõem inúmeros deveres aos membros do Ministério Público.

## 8. O CNMP E AS CORREGEDORIAS

A despeito do nome, o CNMP não é órgão do Ministério Público, pois não tem suas finalidades nem suas funções, e não exerce qualquer ato de sua atividade-fim. Tanto o CNJ como o CNMP são órgãos de natureza exclusivamente administrativa, destinados ao controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura e do Ministério Público. A pretexto, porém, de exercer o poder regulamentar, não podem expedir normas gerais e abstratas, em face da reserva de lei. O simples fato de a Constituição admitir que expeçam atos regulamentares (arts. 103-B, § 4º, I, e 130-A, § 2º, I) não lhes dá o poder de editar

<sup>13</sup> SODRÉ, Ruy de Azevedo. *Ética profissional e estatuto do advogado*. São Paulo: LTr, 1984, p. 139.

<sup>14</sup> SILVA, Octacílio Paula. *Ministério Público*. São Paulo: *Sugestões Literárias*, 1981. p. 320.

leis materiais. *A fortiori*, não pode o CNMP suspender a execução de lei em tese, ou negar-lhe vigência, como seria a recusa ou a proibição de aplicar dispositivos das leis locais de Ministério Público, em forma indireta de controle concentrado de leis.

A título de interpretar a lei ou de facilitar sua execução, o regulamento não pode, enfim, criar novas exigências, novos limites ou novas condições que a lei não criou. Se o regulamento vai além do conteúdo da lei que deve regulamentar, o caso é de ilegalidade; se ele cria norma nova e autônoma, o caso é de inconstitucionalidade. Por via de consequência, o CNMP não pode obviamente invadir funções típicas do Poder Judiciário nem extrapolar o poder regulamentar, dispondo sobre a atividade-fim do Ministério Público, invadir a autonomia e a independência funcional da instituição e de seus membros, pelas quais deve zelar, e inovar na ordem jurídica. Contudo, o CNMP pode deliberar dentro de suas atribuições constitucionais, inclusive por meio de medidas liminares.

Compete ao CNMP o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe, ainda: a) zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; b) zelar pela observância do art. 37 da Constituição e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos tribunais de contas; c) receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; d) rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; e) elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem presidencial prevista no art. 84, XI, da Constituição.

O CNMP deverá apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados. A provação deve partir de legítimo interessado, ou qualquer do povo poderia provocar o Conselho? Pensamos que restringir o direito de representação apenas a quem tenha legítimo interesse no sentido técnico da expressão seria impedir que o CNMP pudesse exercer mais amplamente suas elevadas funções, o que reverteria em sérios danos ao interesse público.

Qual a natureza da competência do CNMP: autônoma ou subsidiária?

Em situação parelha à do CNMP, o Plenário do STF decidiu corretamente — embora por maioria de um único voto — que a competência disciplinar do CNJ é autônoma, e não subsidiária, em relação à competência disciplinar e correcional da própria magistratura.

O CNMP escolherá, em votação secreta, um corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integrem, vedada a recondução. Compete-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, mais as seguintes: a) receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares; b) exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; c) requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

Sujeitam-se os membros do Ministério Público de Contas à fiscalização do Conselho Nacional do Ministério Público? A resposta é positiva, pois a este compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público enquanto instituição, sem distinção alguma entre seus ramos; conseqüentemente, isso inclui o controle do cumprimento dos deveres funcionais de todos os seus membros.

## 9. CONCLUSÕES

Mercê de sua atual destinação, o Ministério Público passou a ser responsável pela defesa dos mais altos valores sociais, tendo assumido justo e necessário papel de protagonismo na luta pelo resgate da moralidade pública em nosso País.

Isso não o dispensa, ao contrário, supõe um rigoroso sistema de controles internos e externos sobre a instituição. Controles externos são especialmente necessários e saudáveis, não para diminuir as autonomias institucionais nem para inviabilizar a independência funcional, mas sim para orientar ou até mesmo punir, se necessário, os agentes da instituição em busca da mais completa observância dos princípios deontológicos que informam sua atuação.

## REFERÊNCIAS

CALAMANDREI, Piero. *Istituzioni di diritto processuale civile*, Pádua, Cedam, 1943.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Carta de Curitiba e a Constituinte: VII Congresso Nacional do Ministério Público, AMMP/Conamp, abr. 1987*. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>>.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015*, RT, 958/331.

\_\_\_\_\_. *Regime jurídico do Ministério Público*, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*, Paris, LGDJ, 1967.

SILVA, Octacílio Paula. *Ministério Público*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SODRÉ, Ruy de Azevedo. *Ética profissional e estatuto do advogado*. São Paulo: LTr, 1984.





# CORREGEDORIA E EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A NECESSIDADE DE REVISITAR A ATUAÇÃO DEMANDISTA

*[The Public Prosecution's Office of Professional Responsibility and effectiveness of  
Public Prosecution: the need to revisiting the performance in lawsuits]*

**Marcelo Zenkner<sup>1</sup>**

“Não há nada tão inútil quanto fazer  
com grande eficiência algo que  
**não deveria ser feito.**”  
(Peter Drucker)

**Enviado em 26.05.2016**

**Aprovado em 20.06.2016**

**SUMÁRIO:** Introdução 1. Fases evolutivas do Ministério Público brasileiro 1.1. Fase Parecerista 1.2. Fase Demandista 1.3. Fase Resolutiva 2. Alternativas para os gargalos da Fase Demandista 3. Conclusão; Referências

**RESUMO:** O presente artigo trata do papel que deve ser desempenhado pela corregedoria diante da necessidade de se buscar a efetividade do Ministério Público pela meritocracia. Após estabelecer a diferenciação entre eficiência e efetividade, o autor faz uma análise das fases evolutivas do Ministério Público para indicar, ao final, os desafios da atividade desempenhada pelo Ministério Público após o início dos processos judiciais. Conclui pela urgência de regulamentação dessa atividade pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e, enquanto isso não acontece, seja dada a devida atenção pelas corregedorias.

<sup>1</sup> Promotor de Justiça desde 1997 no Estado do Espírito Santo, onde realizou vários trabalhos no combate à corrupção e ao crime organizado. É membro da Associação Internacional de Procuradores (IAP) e trabalhou, entre janeiro de 2015 e abril de 2016, como secretário de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, o primeiro estado do Brasil a criar uma estrutura administrativa e a aplicar sanções administrativas com base na Lei Anticorrupção Empresarial, premiado pela Controladoria-Geral da União com o primeiro lugar no cumprimento das regras da Lei de Acesso à Informação (2015) e pelo Ministério Público Federal com o primeiro lugar no ranking dos melhores portais de transparência no Brasil (2015). É professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), onde leciona, desde 2002, na graduação e pós-graduação nas áreas de Direito Processual Civil e Direitos Coletivos. Realiza também atividades acadêmicas em outras instituições estrangeiras e locais, incluindo a Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Está completando o doutorado na Universidade Nova de Lisboa com a investigação sobre tema “Integridade Governamental e Empresarial”. Autor da obra “Ministério Público e Efetividade do Processo Civil” (RT, 2006) e “Ministério Público – Lei nº 8.625/93” (JusPodivm, 4ª ed., 2015, em coautoria com Leonardo Barreto Moreira Alves).

**ABSTRACT:** *This article deals with the role of Public Prosecution's Office of Professional Responsibility on the need to seek the effectiveness of the Public Prosecution by meritocracy. After establishing the difference between efficiency and effectiveness, the author analyzes the evolutionary phases of the Public Prosecution to indicate, at the end, the challenges of the activity performed by the prosecution after the start of court proceedings. It concludes that urgent regulation of this activity by the Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP and, in the meantime, be given due attention by Public Prosecution's Office of Professional Responsibility.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Efetividade. Política de resultados. Meritocracia.

**KEY-WORDS:** *Public Prosecution. Effectiveness. Results policy. Meritocracy.*

## 1. INTRODUÇÃO

É inegável que o Ministério Público foi a instituição mais prestigiada pela Constituição de 1988, deixando de ser um organismo público cujo posicionamento constitucional sequer era bem definido e cuja preocupação primordial era com a delinquência, e assim mesmo de forma reflexa da atividade de polícia judiciária, para se fortalecer e se tornar uma das instituições de maior credibilidade na sociedade brasileira.

Entretanto, passados quase trinta anos, vivemos hoje em uma sociedade globalizada e integrada pela velocidade da informação, o que faz com que a cada dia surja uma nova gama de direitos individuais e coletivos, gerados pelas novas demandas de cidadãos cada vez mais exigentes.

O Ministério Público, por isso, precisa acompanhar essa evolução e se modernizar, sob pena de perder respeitabilidade, importância e, via de consequência, prerrogativas que, a duras penas, foram conquistadas ao longo do tempo. Precisa, para tanto, ser efetivo.

A palavra efetividade advém do latim *efficere*, que significa produzir, realizar, estar ativo de fato. Assim, pode-se dizer que “Ministério Público efetivo” é aquele que desempenha em todos os aspectos a missão constitucional que lhe foi reservada, qual seja, defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127).

Não basta, portanto, que os membros do *Parquet* se preocupem em ser simplesmente eficientes, ou seja, em realizar estritamente a tarefa que lhe foi confiada naquele órgão de execução específico, mantendo o trabalho em dia, preenchendo os relatórios mensais e atendendo às solicitações das corregedorias. O comportamento eficiente cumpre única e exclusivamente aquilo que ficou previamente pactuado pela delimitação de uma atribuição, ainda que seja ela dissonante do texto constitucional. Nem mais, nem menos.

Entretanto, os promotores de Justiça e procuradores da República são profissionais que, por sua própria natureza, são diferenciados e, por isso, devem evitar uma série de comportamentos que podem surgir e emperrar a atividade ministerial: a burocracia, a tecnocracia e a eliminação de riscos.

Por isso, os membros do Ministério Público precisam ir além da eficiência para serem, também, eficazes. O profissional eficaz é aquele que, conhecedor da relevância de suas funções constitucionais, constantemente preocupado com a exploração máxima de suas potencialidades e com a superação de seus limites, valendo-se, principalmente, da própria criatividade. Seu foco está sempre voltado para os melhores resultados que podem ser alcançados, independente do esforço e do tempo que precisará ser gasto, o qual, normalmente, é devidamente controlado e organizado.

Ser eficaz exige correr uma parcela maior de riscos, inclusive no plano *interna corporis*, para fazer aquilo que originalmente precisa ser feito. Há casos em que a atividade ministerial gera um dispêndio enorme de energia e até apresenta uma aparência de eficiência, mas gera pouquíssimos efeitos no plano concreto. Então, quando se parte em busca dos resultados, das consequências ou dos efeitos que o Ministério Público deve operar segundo o prisma constitucional, o que se pretende, em verdade, é a “efetividade institucional”.

Pode-se dizer, assim, que a efetividade congrega a eficiência e a eficácia. O membro do Ministério Público efetivo é aquele que orienta suas ações e os recursos disponíveis em busca dos melhores resultados, ainda que tenha que enfrentar um grau maior de risco (eficácia), e desenvolve suas atividades com qualidade e no menor tempo possível (eficiência).

A efetividade vincula-se, no fundo, com aquilo que o Ministério Público sempre teve de mais especial e que, historicamente, sempre gerou a atração dos profissionais mais idealistas: seu espírito de transformação social. Não é por outro motivo que o inciso II do artigo 61 da Lei nº 8.625/93 (LONMP), ao tratar da progressão na carreira por merecimento, faz referência expressa à conduta, à operosidade e à dedicação do membro do *Parquet* no exercício do cargo, bem como à presteza e segurança em suas manifestações processuais. Pretendeu o legislador, na hipótese, reportar-se explicitamente à efetividade da atuação ministerial, e não à simples eficiência.

A efetividade da atuação do Ministério Público, recomendada e pretendida pela própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, guarda correlação direta com a “meritocracia”, técnica avançada de aprimoramento na prestação dos serviços públicos utilizada na Inglaterra desde o século XIX, com base nas concepções de “Estado Liberal” formuladas por John Stuart Mill:

O velho sistema de patronagem permitia que a aristocracia usasse o serviço público como prebenda para seus membros menos talentosos, os ‘ociosos e inúteis, os tolos da família, os tísicos, os hipocondríacos, os propensos à insanidade’. Nas profissões bem dirigidas, argumentavam Northcote e Trevelyan, ‘os capazes e vigorosos ascendem ao topo, enquanto os néscios e ineptos continuam no fundo. Nos estabelecimentos públicos, ao contrário, a regra geral é que todos se ergam juntos’. A solução deles era selecionar candidatos com base no desempenho em

concursos públicos e depois promovê-los com base em suas realizações. Os concursos públicos testariam a inteligência geral, em vez de somente as realizações acadêmicas dos candidatos. A proposta era de reforma moral e de eficiência administrativa. Eles queriam promover as virtudes do trabalho árduo e da autoconfiança e expurgar as ‘doenças morais’ da dependência e da corrupção. John Stuart Mill era um notório entusiasta de tudo isso e ansiava por uma ‘grande e salutar revolução moral, em que o governo concederia ‘cargos de acordo com o mérito, não como favores’.<sup>2</sup>

O país que hoje mais cresce no mundo – a China – usa historicamente a meritocracia para oferecer os benefícios da democracia inexistente, como a alternância regular dos dirigentes, o que permitiu ao país enfrentar uma série de desafios contemporâneos:

O entusiasmo do regime pela meritocracia tem raízes profundas: há mais de mil anos, gerações de pais chineses vêm dizendo aos filhos que ‘quem trabalha com os músculos é governado; quem trabalha com a cabeça, governa; quem se destaca nos estudos, manda’. Pesquisas de opinião pública indicam que a maioria dos chineses gosta da ideia de ser governada por uma classe de guardiões sábios. O culto à proeza intelectual também contribui para essa mentalidade.<sup>3</sup>

É exatamente pelas definições de efetividade e de meritocracia que devemos verificar se o Ministério Público está desempenhando com sucesso sua missão constitucional e quais são os caminhos de aprimoramento da Instituição. O que precisa ser melhor avaliado são os critérios que devem ser utilizados para aferir a meritocracia e a competência administrativa para desempenhar esse papel.

## 2. FASES EVOLUTIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Com base na velha máxima de Heródoto – “pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro”, é possível identificar três fases distintas pelas quais passou o Ministério Público brasileiro até chegar ao seu estágio atual.

### 2.1. Fase Parecerista

Há muito já superada, esta primeira fase durou até meados da década de 1980 e caracterizou-se por um Ministério Público com uma faceta voltada precipuamente para a área criminal e, no âmbito cível, com uma discretíssima e restrita atuação interveniente [“Fase Parecerista”].

Entretanto, o acúmulo das novas atribuições decorrentes da Constituição Federal suscitou a necessidade, hoje absolutamente indiscutível, de

<sup>2</sup> MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015, p. 56.

<sup>3</sup> MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015, p. 153.

racionalização da atuação do Ministério Público no processo civil. Uma das primeiras hipóteses em que isso ocorreu envolveu exatamente a intervenção em mandados de segurança, eis que, ainda sob a égide da revogada Lei nº 1.533/51 e antes da entrada em vigor da atual Constituição, os Tribunais reconheciam a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nas ações mandamentais, sob pena de nulidade.<sup>4</sup>

Com a entrada em vigor da atual Constituição, o Ministério Público deixou de exercer atividades correlatas à defesa da União em juízo – e, em âmbito estadual, do Estado-membro<sup>5</sup> –, não lhe cabendo também a assessoria jurídica de qualquer particular. Assim, a partir de 1988, a análise por parte do órgão ministerial do cabimento do aludido remédio constitucional e das respectivas questões de mérito passou a exigir, no caso concreto, a constatação pelo *Parquet* da existência de interesse público primário no objeto da lide, ou seja, de toda a coletividade e não apenas do Estado.<sup>6</sup>

Após algumas décadas, poucos sectários<sup>7</sup> ainda resistem à nova ordem institucional de racionalizar a atuação interveniente, consolidada na recente Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016, do Conselho Nacional do Ministério

4 No mandado de segurança é obrigatória a intervenção do órgão do Ministério Público – Lei nº 1.533/51, artigo 10 (Ap. 84/80, j. 3.3.1980, TJMS, rel. Des. Jesus de Oliveira Sobrinho, in RT 541/258); MINISTÉRIO PÚBLICO - MANDADO DE SEGURANÇA - NÃO INTERVENÇÃO NO PRIMEIRO GRAU - NULIDADE DO PROCESSO. I - Anula-se o processo quando há obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público, em face do interesse público evidenciado pela natureza da lide, e este nele deixou de atuar em primeiro grau de jurisdição, como deveria tê-lo feito, pouco importando a ausência de arguição da nulidade na segunda instância, diante do que prescreve o artigo 84 do CPC. II - Decreta-se a nulidade a partir do momento em que era devida a intervenção do Ministério Público (Reexame de Sentença nº 42/80 - Coxim - Interessados: o Juiz *Ex Officio*, Pignatari, Rossi & Cintra Ltda. e o Delegado de Polícia de Coxim - Rel. Des. Nelson Mendes Fontoura - j. 16.2.1981 - TJMS); MINISTÉRIO PÚBLICO - NÃO ATUAÇÃO EM PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. Diante da prescrição do artigo 84, caso o Ministério Público não tenha atuado em processo em que deveria tê-lo feito, o processo é nulo, pouco importando a ausência de arguição, e não se aplicando, também, a previsão do artigo 249, § 2º, do CPC (TJRJ - 8ª Câmara Cível - Apelação nº 1.608 - Rel. Olavo Tostes Filho - v.u. em 8.6.1976 - citado em “Jurisprudência do CPC”, Vol. II, p. 273, por Arruda Alvim, Clito Fornaciari Júnior e Gisela Zilsch).

5 A Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso IX, vedou ao Ministério Público “a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”, passando tal responsabilidade à advocacia pública (artigos 131 e 132);

6 Vide, com fundamentação mais detalhada: ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e Efetividade do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 173/179. No Ministério Público do Estado do Espírito Santo, nessa época, especulou-se que essa postura poderia até configurar ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade praticado pelo Promotor de Justiça. Conforme consta do resumo da Ata da 22ª sessão do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, realizada no dia 20 de julho de 2005 (DIO, 23 de agosto de 2005, p. 41), um dos conselheiros solicitou fossem registradas suas considerações em relação a alguns membros do Ministério Público do 1º grau, quanto a não manifestação em Mandados de Segurança, o que foi feito nos seguintes termos: “Senhores Conselheiros, a despeito da manifestação compulsória do *Parquet* em autos de Mandado de Segurança, o que decorre de dispositivo legal (art. 10 da Lei nº 1.533/51), a alegação de ausência de interesse público, por alguns membros, eximindo-se da análise meritória, muitas vezes fundamentada, per si, não possui o condão de alijar a participação ministerial [...]. Os membros da Instituição, que prestam o juramento de cumprirem fielmente a Constituição Federal e as leis, não podem através de uma resolução meramente opinativa de um órgão estranho a sua administração (Conselhos Nacionais de Procuradores e Corregedores-Gerais), como a Carta de Ipojuca, sequer regulamentada no seio do *Parquet* estadual, não podem e nem devem negar vigência à lei federal por estar infringindo o princípio institucional da Magna Carta de ser o guardião do ordenamento jurídico, sob pena de incorrer, também, em ato de improbidade administrativa e de crime de responsabilidade. [...] Por estas razões, entendo se faz necessário recomendar aos Doutos Promotores de Justiça deste Estado, e mormente àqueles que oficiam em ações desta natureza, que efetivamente se manifestem, tendo em vista o evidente interesse público nas ações mandamentais e as uníssonas decisões dos tribunais pátrios relevando a necessidade do efetivo pronunciamento do *Parquet* – grifos nossos.

7 “Em nosso vocabulário usual é feita uma oportunista confusão entre radical e sectário. Radical é aquele – como lembra a origem etimológica – que se firma nas raízes, isto é, que não tem convicções superficiais, meramente epidérmicas; radical é alguém que procura solidez nas posturas e decisões tomadas, não repousando na indefinição dissimulada e nas certezas medíocres. Por sua vez, o sectário é o que é parcial, intransigente, faccioso, ou seja, aquele que não é capaz de romper com seus próprios contornos e dirigir o olhar para outras possibilidades” (CORTELLA, Mário Sérgio. *Não espere pelo epítáfio...* Petrópolis: Vozes, 2005, p. 15-16).

Público, a qual dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil<sup>8</sup>.

É nessa linha, contudo, que hoje se orientam a Corregedoria Nacional do Ministério Público e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive recomendando a extinção e/ou a fusão de órgãos de execução que possuem atribuições pareceristas sem qualquer relevância social, permanecendo apenas aquelas que possuem de fato tal qualidade. É recomendada, aliás, não apenas a racionalização da atuação interveniente, mas também a adoção de parâmetros de distribuição de atribuições que proporcionem ao Ministério Público o exercício efetivo de suas atividades prefaciais estabelecidas na Constituição Federal.

## 2.2. Fase Demandista

Merece destaque o fato de que a mesma Recomendação nº 34/2016 do CNMP também deixa expressamente registrada a necessidade de a atuação ministerial ser pautada pelo respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República, que priorizam a defesa dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis na qualidade de órgão agente.

Isso se deve exatamente ao fato de que, com a entrada em vigor da Lei da Ação Civil Pública de 1985 e da Constituição de 1988, o exercício da função de agente passou a ganhar imenso destaque, fazendo valer o maior poder que possui a Instituição: o de iniciativa [“Fase Demandista”]. Não foi por outro motivo que já se reconheceu que o acionamento da máquina judiciária seria a “veia processual ativa do Ministério Público”, promovendo, efetivamente e *motu proprio*, a defesa e a proteção dos interesses superiores, pertencentes à coletividade.<sup>9</sup>

O inquérito civil, durante esta fase, sempre foi entendido como instrumento de coleta de provas exclusivo do Ministério Público para fins de propositura de uma ação coletiva, o que fazia gerar no inconsciente dos promotores de Justiça e dos procuradores da República a concepção de inquérito como simples trilha condutor à via jurisdicional.

“Acesso à Justiça”, entretanto, não se confunde com “acesso ao judiciário”. Não é recente a afirmativa no sentido de que a tão conhecida morosidade na

8 De acordo com o artigo 5º da Resolução nº 34/2016 do CNMP, a atuação do Ministério Público, além das hipóteses consignadas em lei, dar-se-ia apenas nos casos de relevância social, a saber: I – ações que visem à prática de ato simulado ou à obtenção de fim proibido por lei; II – normatização de serviços públicos; III – licitações e contratos administrativos; IV – ações de improbidade administrativa; V – os direitos assegurados aos indígenas e às minorias; VI – licenciamento ambiental e infrações ambientais; VII – direito econômico e direitos coletivos dos consumidores; VIII – os direitos dos menores, dos incapazes e dos idosos em situação de vulnerabilidade; IX – ações relativas ao estado de filiação ainda que as partes envolvidas sejam maiores e capazes; X – ações que envolvam acidentes de trabalho, quando o dano tiver projeção coletiva; XI – ações em que sejam partes pessoas jurídicas de Direito Público, Estados estrangeiros e Organismos Internacionais, nos termos do art.83, inciso XIII, da Lei Complementar nº 75/93, respeitada a normatização interna; XII – ações em que se discuta a ocorrência de discriminação ou qualquer prática atentatória à dignidade da pessoa humana do trabalhador, quando o dano tiver projeção coletiva; XIII – ações relativas à representação sindical, na forma do inciso III do artigo 114 da Constituição da República/88; XIV – ações rescisórias de decisões proferidas em ações judiciais nas quais o Ministério Público já tenha atuado como órgão interveniente.

9 FARIAS, Cristiano Chaves de. Os Juizados Especiais Cíveis como instrumento de efetividade do processo e a atuação do Ministério Público. In: *Revista de Processo nº 117*, p. 154. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./out. 2004.



tramitação dos processos judiciais é fonte de injustiças, de desprestígio do Poder Judiciário e de comprometimento da própria segurança jurídica. Tanto isso é verdade que, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, na Carta Magna passou a constar o direito fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, inciso LXXVIII).

A inexistência de um sistema jurídico capaz de dar efetividade ao direito vigente deu ensejo àquilo que Ralf Dahrendorf<sup>10</sup> chamou “erosão da lei e da ordem”, pois, com o enfraquecimento do vínculo entre o indivíduo e as instituições responsáveis pelo zelo de seus interesses, passou o Estado a enfrentar crescentes dificuldades para obter obediência e disciplina por parte de seus membros.

E mais: o economista Ronald Coase<sup>11</sup>, ganhador do Prêmio Nobel de 1991, demonstrou que os custos de transação das empresas em países com sistemas judiciais inoperantes geram ineficiências enormes que destroem a capacidade delas de competir globalmente. Com uma justiça emperrada, concluiu Coase, nenhum país pode ter êxito em um mundo cada vez mais integrado e de competição econômica quase selvagem.

Nesse sentido, é inegável a conclusão no sentido de que o atraso no julgamento de um processo contraria a legitimidade da função dos magistrados, principalmente no tocante ao seu compromisso social. Na esteira de Bielsa e Graña<sup>12</sup>, é possível afirmar que um julgamento tardio perderá, progressivamente, seu sentido reparador, uma vez que, transcorrido o tempo razoável para resolver a causa, qualquer solução será injusta, por maior que seja o mérito científico da decisão e o sentido de justiça do julgador.

Com isso, chegou-se também à conclusão no sentido de que a demora no processo diminui ou aniquila com a satisfação do bem da vida, vez que o atraso excessivo na conclusão do feito afeta diretamente a efetividade do direito, não só por privar alguém “daquilo que é seu”, mas, também, pela angústia da própria espera. Fala-se, a propósito, em um “dano marginal”, como sendo aquele que sobrevém ao do descumprimento do dever jurídico pela parte faltosa e é causado ou agravado pela falta de zelo com o tempo de duração do processo<sup>13</sup>.

10 DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Trad. Tâmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, p. 26.

11 COASE, Ronald. In: *Revista Veja*, nº 1828, 12 de novembro de 2003, p. 9.

12 BIELSA, Rafael Antonio & GRAÑA, Eduardo R. El tiempo y el proceso. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. La Plata, 1994, p. 55.

13 Por tudo isso, a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, foi introduzido mais um inciso ao artigo 5º da Constituição Federal, com a seguinte redação: “LXXVIII – a todos, no âmbito judicial ou administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

De que adianta, por exemplo, uma ação civil pública por dano causado ao meio ambiente, cuja sentença de procedência do pedido formulado na inicial venha a transitar em julgado décadas após o ajuizamento<sup>14</sup>?

A resposta a essa pergunta está relacionada à vinculação da efetividade com a atividade demandista, conforme será demonstrado no “Item 3”, infra.

### 2.3. Fase Resolutiva

Muito mais importante que um processo efetivo é a “justiça de resultados”, razão pela qual, em todo o mundo, vem sendo cada vez mais prestigiadas todas as formas de autocomposição. Mauro Cappelletti<sup>15</sup>, citando o prof. Garry Watson, da Universidade de Toronto, no Canadá, e reportando-se às *Rules of Civil Procedure*, explica que, naquele país, as partes são estimuladas a negociar o resultado do processo. Se o autor ou o réu faz uma proposta de acordo e a outra parte recusa, esta, ao final, é “punida” com o aumento do pagamento das custas ao adversário se o resultado do processo não iguala ou supera o que lhe adviria da aceitação da proposta inicialmente formulada.

No Brasil, o artigo 139, inciso V, do CPC impõe ao juiz que preside o processo o dever de promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais; os artigos 165 a 175 do CPC positivaram diversas disposições sobre conciliação e mediação nos tribunais; o artigo 334 criou uma nova audiência de conciliação ou mediação; o inciso VII do § 1º do artigo 525 do CPC deixa claro que uma transação formalizada após o trânsito em julgado da sentença deve prevalecer até mesmo sobre a coisa julgada etc.

Ora, se a própria legislação sugere que esse deve ser o caminho a ser observado durante o curso de um processo, com muito mais razão deve ser essa a via perseguida antes de iniciá-lo, evitando-se a provocação desnecessária do Poder Judiciário, o congestionamento das vias jurisdicionais e o desperdício de atos processuais, tanto por parte do Magistrado como por parte dos servidores da Justiça. Joel Dias Figueira Júnior explica que

Os métodos alternativos de solução dos conflitos são melhor compreendidos quando enquadrados no movimento universal de acesso à justiça, à medida que aparecem como novos caminhos a serem trilhados facultativamente pelos jurisdicionados que necessitam resolver seus litígios, de forma diferenciada dos moldes tradicionais da prestação

14 Marcos Paulo de Souza Miranda destaca que “[...] a judicialização dos conflitos ambientais – que marcou e destacou a atuação ministerial durante bastante tempo – não é, na maioria das vezes, a melhor opção para a efetividade da defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A experiência tem demonstrado que rotineiramente as ações envolvendo a defesa do meio ambiente se arrastam por anos, mesmo décadas, pelos fóruns e tribunais brasileiros, não conseguindo alcançar o objetivo prático almejado por seu autor” (A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: CHAVES, Cristiano, et al (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 366).

15 Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça. In: *Revista de Processo*, nº 74, abril-junho de 1994. São Paulo: RT, 1994, p. 92.

de tutela oferecida pelo Estado-juiz. A expressão *Alternative Dispute Resolution (ADR)* tem sido comumente concebida não apenas no sentido técnico, mas, sobretudo, nos expedientes *não judiciais* destinados à resolução de conflitos.<sup>16</sup>

É, pois, com base nessa moderna concepção que deve ser encarada, também, a atividade do Ministério Público no cumprimento de sua missão constitucional. Pode-se dizer, assim, que, passados quase trinta anos de vigência da atual Constituição, o Ministério Público brasileiro já se encontra em sua terceira fase de evolução (“Fase Resolutiva”), empregando cada vez mais de formas extrajudiciais de resolução de conflitos como instrumentos de acesso à Justiça, diante da inarredável constatação de que via processual não vem dando a resposta que dela se esperava.

Gregório Assagra de Almeida fala, inclusive, na obrigatória prevalência do modo de atuação resolutivo sobre o demandista, sendo, para tanto, “necessário que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, como o inquérito civil – agora concebido como ferramenta capaz de levar a cabo, por si só, a missão constitucional do Ministério Público –, a recomendação ministerial, a audiência pública e o termo de ajustamento de conduta, fazendo dos mesmos uso efetivo e legítimo”.<sup>17</sup>

Fica fácil perceber que, ao mesmo tempo em que procura gerar uma contração na atividade interveniente, o Conselho Nacional do Ministério Público reforça a atividade resolutiva da Instituição com uma política de permanente incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição, tendo editado nesse sentido, inclusive, em dezembro de 2014, a Resolução nº 118.

Citada Resolução é justificada não apenas pela “importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável”, mas também pelo reconhecimento de que “a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas”.

Por isso, alguns instrumentos que estão totalmente à disposição do *Parquet* no plano extrajudicial merecem maior atenção e devem ser utilizados à exaustão antes da via jurisdicional, com o esgotamento de todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das controvérsias.

Sugere a Resolução CNMP nº 118/2010, para tanto, o uso da negociação (art. 8º), a mediação (arts. 9º e 10), a conciliação (arts. 11 e 12), as práticas restaurativas (arts. 13 e 14) e as convenções processuais (arts. 15 a 17), sendo estas últimas recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou

16 FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Arbitragem, Jurisdição e Execução*. São Paulo: RT, 1999, p. 114.

17 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro – um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 510-511.

flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais.

### 3. ALTERNATIVAS PARA OS GARGALOS DA FASE DEMANDISTA

A prevalência da atuação resolutiva não descarta, porém, a atuação demandista, até porque a primeira nem sempre será suficiente para alcançar todos os resultados institucionais esperados.

Deixando de lado todas as mazelas do sistema judiciário e a absurda morosidade na tramitação processual no Brasil, há que admitir que o Ministério Público, que até apresenta bons resultados nas investigações e no ajuizamento de ações coletivas, ainda enfrenta graves problemas no controle da tramitação dos processos perante o Poder Judiciário, seja no tocante ao impulso oficial ou à conclusão dos feitos, em prejuízo da efetividade e da eficácia do processo. Nessa linha, Marcos Paulo de Souza Miranda lembra que

[...] não se concebe hodiernamente que os membros do Ministério Público – mormente os que atuam na defesa de direitos difusos e coletivos – se transformem em meros e contumazes repassadores de demandas ao Poder Judiciário, como se acometidos de chamado ‘complexo de Pilatos’, caracterizado por *lavar as mãos* e transferir a responsabilidade pela resolução de determinado problema a terceira pessoa.<sup>18</sup>

Perante os órgãos jurisdicionais brasileiros há milhares de processos coletivos praticamente estacionados, os quais exigem controle e iniciativas por parte do autor, uma vez que os magistrados acabam dando preferência ao trâmite dos processos individuais, não apenas em razão de sua menor complexidade, mas principalmente diante da pressão que os advogados corretamente exercem para fazer com que o processo seja devidamente impulsionado.

Ora, se a via jurisdicional teve que ser utilizada, o processo deve se prestar não apenas a dar solução à lide, tutelando o direito violado, mas, principalmente, a buscar a produção dos efeitos desejados pelo comando jurisdicional no menor lapso temporal possível, pois só assim será ele (o processo), e, via de consequência, a atuação ministerial, realmente efetivos.

Essa não tem sido, de modo geral, uma preocupação do Ministério Público no âmbito das ações coletivas. Muitos membros da Instituição, após o início do processo, não dão a devida importância ao seu resultado, ou seja, a devida reparação, em tempo razoável, dos danos causados ao meio ambiente, à defesa dos direitos do consumidor, à recomposição do erário etc.

18 A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: CHAVES, Cristiano, et al (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 366.

No âmbito da improbidade administrativa, aliás, a situação é ainda pior, traduzindo-se em não raros ataques à visibilidade institucional do *Parquet*. Muitos desses ataques externos atualmente desferidos contra o Ministério Público<sup>19</sup>, em particular por detentores ou mandatários do poder, têm origem no ajuizamento de ações de grande impacto e repercussão na mídia, mas que, em razão das mazelas já mencionadas na tramitação dos respectivos processos, levam anos, quiçá décadas, até a conclusão.

O Conselho Nacional do Ministério Público, apesar de já ter implementado regulamentação, por recomendação e resolução, respectivamente, da atividade parecerista e resolutive, ainda não se debruçou sobre os problemas da atividade demandista, ficando sob responsabilidade da Corregedoria Nacional e das corregedorias locais o exame da efetividade do trabalho dos membros do Ministério Público nessa seara.

Por ocasião da inspeção realizada pelo Corregedoria Nacional no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em agosto de 2014, ficou registrada essa preocupação na 26<sup>a</sup> Promotoria de Justiça Cível de Vitória nos seguintes termos:

O Ofício nº 332/2015/CNMP/CN/GAB, do Conselho Nacional do Ministério Público, datado de 25/02/2015, que encaminha Relatório preliminar da inspeção realizada, apresentou referências elogiosas ao Promotor de Justiça por suas experiências inovadoras, destacável zelo funcional e busca de maior efetividade em sua atuação, nos seguintes termos: EXPERIÊNCIAS INOVADORAS: 1) Criação de sistema informatizado (Grupo Nacional de Promotores em atuação na Tutela Coletiva) para controle de feitos extrajudiciais e judiciais em andamento na PJ. O sistema permite verificar o andamento atualizado de cada procedimento e sua localização em prateleiras na PJ, apresentando o último andamento, permitindo se verificar os casos de ações paralisadas indevidamente, de forma que o Promotor de Justiça possa peticionar diretamente nos autos para a tomada das medidas necessárias. O sistema foi criado por iniciativa e custeado pelo próprio Promotor de Justiça, tendo por finalidade disponibilizar para os demais colegas do Estado e, inclusive, de outros MPs que demonstrem interesse. [...] OBSERVAÇÕES DA EQUIPE DE INSPEÇÃO: 1) Diante das constatações obtidas por esta equipe de inspeção, verificou-se a atuação regular, do ponto de vista administrativo e da própria atividade-fim desempenhada no órgão

19 De acordo com matéria publicada no jornal O ESTADO DE MINAS, edição de 15.7.2007. p. 8, sob o título DE RÉUS A ALGOZES DO MP, “Os deputados estaduais têm motivos de sobra para não querer que promotores possam ajuizar ações contra eles. Pelo menos 30 dos 77 parlamentares são réus em ações por improbidade administrativa movidas pelo Ministério Público. Não é à toa que a maioria dos integrantes da lista de processados faz parte do time favorável ao Projeto de Lei Complementar 17/07, aprovado quinta-feira, que restringe a atuação dos promotores. Eles também são os principais responsáveis por cerca de 70 emendas que a proposta recebeu na tentativa de cercear a atuação do Ministério Público e de dificultar as investigações. (...) Há quase um mês a tribuna da Assembleia tem sido usada pelos deputados para atacar os promotores, que, segundo os deputados, cometem ‘excessos e injustiças’. O deputado Rêmolo Aloise (PSDB), que apresentou seis emendas ao projeto, chamou os promotores de ‘canalhas, corruptos e pedófilos’. O deputado responde a ações movidas na Justiça pelo Ministério Público Estadual e também Federal e chegou a ser condenado em primeira instância por causa de uso da extinta verba de subvenção para equipar o Hospital Sagrado Coração de Jesus, de sua propriedade, localizado em São Sebastião do Paraíso, no sul de Minas. O processo agora está em fase de recurso na segunda instância”.

de execução inspecionado. O promotor de Justiça demonstrou possuir destacável zelo funcional, na busca de maior efetividade em sua atuação.

No órgão de execução em questão há registro e controle da tramitação de todas as ações civis públicas e ações por ato de improbidade administrativa em sistema acessível pela internet<sup>20</sup>, sendo que os processos são registrados com o número do Poder Judiciário e, assim, o membro do Ministério Público tem acesso imediato ao andamento atualizado, podendo fornecer, em segundos, a listagem atualizada de feitos vinculados àquela promotoria, os respectivos órgãos jurisdicionais por onde tramitam e até mesmo o arquivo da petição inicial em “Word”.

O mesmo sistema possui, ainda, ferramenta que oferece a listagem dos processos paralisados sem qualquer andamento durante determinado período, o que permite ao membro do Ministério Público peticionar ou cobrar diretamente do magistrado o impulso oficial.

Projetado inicialmente para atender a 8ª Promotoria Cível de Vitória no ano de 2006, onde o subscritor deste artigo atuava como titular, o sistema foi aperfeiçoado em um segundo momento para permitir a criação de “janelas” para outros órgãos de execução, inclusive de outros Estados, a fim de que os associados pudessem consultar informações de inquéritos civis e processos judiciais de colegas com mesma área de atuação, pois, muitas vezes, uma pessoa física ou jurídica que é objeto de investigação em uma determinada promotoria também o é em outra, o que permitiria uma atuação una e conjunta na verdadeira acepção de “Ministério Público brasileiro”.

Não se trata, em verdade, de nenhuma novidade, pois sistemas assemelhados há muito já são utilizados pelos advogados, os quais, por força da natureza do próprio ofício, têm total interesse de fazer com que os processos cheguem ao seu final no menor espaço de tempo possível, mormente quando patrocinam os interesses da parte autoral.

Entretanto, um sistema dessa natureza concebido especialmente para o Ministério Público e integrado em todo País, além de fazer valer plenamente o princípio institucional da unidade previsto na Constituição Federal (§ 1º do artigo 127), também permitirá a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas da atuação ministerial para realização de uma atividade correicional mais eficiente, mais econômica e a distância.

#### **4. CONCLUSÃO**

Urge que o Conselho Nacional do Ministério Público, assim como fez com as atividades interveniente e resolutive, busque regulamentação também para a atividade demandista, inclusive pela utilização das diversas ferramentas tecnológicas que hoje estão à disposição.

<sup>20</sup> Disponível, com senha de acesso, em: <[www.8pcvt.adv.br/sistema](http://www.8pcvt.adv.br/sistema)>.



Não é mais possível que o Ministério Público brasileiro, em pleno século XXI, permaneça desconectado e, ao mesmo tempo, não tenha o menor zelo pelo andamento dos processos que ele próprio deflagra. O processo eletrônico já é uma realidade na Justiça Federal e em alguns Estados da Federação, o que torna ainda mais urgente a implementação de políticas ministeriais nesse campo.

Enquanto isso não acontece, cabe à Corregedoria Nacional e às corregedorias locais a maior cobrança da atividade demandista do Ministério Público, não apenas orientando e buscando responsabilização por omissão, mas, principalmente, fazendo primar a meritocracia em favor daqueles que verdadeiramente se preocupam com a efetividade de suas atuações.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro – um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BIELSA, Rafael Antonio & GRAÑA, Eduardo R. El tiempo y el proceso. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. La Plata, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça. In: *Revista de Processo*, nº 74, abril-junho de 1994. São Paulo: RT, 1994.

COASE, Ronald. In: *Revista Veja*, nº 1828, 12 de novembro de 2003.

CORTELLA, Mário Sérgio. *Não espere pelo epitáfio...* Petrópolis: Vozes, 2005.

DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Trad. Tâmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

FARIAS, Cristiano Chaves de. Os Juizados Especiais Cíveis como instrumento de efetividade do processo e a atuação do Ministério Público. In: *Revista de Processo*, nº 117. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./out. 2004.

FIGUEIRA Jr., Joel Dias. *Arbitragem, Jurisdição e Execução*. São Paulo: RT, 1999.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: CHAVES, Cristiano, et al (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e Efetividade do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

# CORREGEDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

*[Prosecution's Office of Professional Responsibility and Public Prosecutor's Office  
resolutive]*

**Marcelo Pedrosa Goulart<sup>1</sup>**

**Recebido em 30.06.2016**

**Aprovado em 14.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Ministério Público: o entrelhecho paradigmático 3. Ministério Público resolutivo: a construção do novo paradigma. 4. Ministério Público resolutivo e prática transformadora. 5. Corregedorias e o novo paradigma. 5.1. Corregedorias no plano do formalmente posto. 5.2. Corregedorias no plano do existente. 5.3 Corregedorias para o Ministério Público resolutivo. 5.3.1. A dimensão político-institucional das Corregedorias. . A dimensão estratégica das Corregedorias. 6. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** A Constituição de 1988 conferiu um novo perfil ao Ministério Público, garantindo-lhe autonomia institucional e instrumentos de atuação adequados ao seu novo papel: a promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira. As novidades não foram acompanhadas por mudanças estruturais e de mentalidade que possibilitassem o desenvolvimento institucional na perspectiva anunciada na nova Carta. Essa contradição gerou, nos anos recentes, uma crise de efetividade que reflete o entrelhecho de paradigmas antagônicos: o velho modelo demandista persiste, e o novo modelo resolutivo não consegue se afirmar. A superação dessa contradição e a saída da crise impõem reformas estruturais e de mentalidade que permitam a atualização institucional. Este artigo pretende contribuir no debate que ora se inaugura sobre a ressignificação do papel das Corregedorias no processo de atualização institucional.

**ABSTRACT:** *The 1988 Federal Constitution conferred a new profile to the Public Prosecutor's Office, guaranteeing institutional autonomy and acting tools suited to his new role: the promotion of the strategic interests of Brazilian society. The news were not accompanied by structural and mindset changes that would enable institutional development in the perspective announced in the new document. This contradiction has generated in recent years a crisis that reflects the clash of opposing paradigms: the old demanding model persists*

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

*and the new resolute model cannot take place. Overcoming this contradiction and having a good outcome from the crisis would necessarily impose structural and mindset reforms that would enable an institutional update. This study aims to contribute to the debate that is now being inaugurated about the meaning of the role of the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility in the institutional updating process.*

**PALAVRAS-CHAVE :** Democracia. Constituição de 1988. Ministério Público. Ministério Público resolutivo. Corregedorias.

**KEYWORDS:** *Democracy - 1988 Federal Constitution - Public Prosecutor's Office - Public Prosecutor's Office Resolutive - Public Prosecution's Office of Professional Responsibility*

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar elementos para o debate que se faz urgente sobre o papel das Corregedorias no Ministério Público brasileiro. Trata-se de estudo inicial, limitado à experiência dos Ministérios Públicos Estaduais nas últimas três décadas, período esse marcado pela transição da ditadura para a democracia e do antigo para o novo Ministério Público.

Os movimentos históricos transicionais são pendulares, por isso, ambivalentes e contraditórios. O velho não sai completamente de cena, e o novo enfrenta resistências e obstáculos para se afirmar. O Ministério Público reflete necessariamente o movimento da sociedade, constituindo-se em processos que combinam avanços e retrocessos. Espera-se – e esse é o propósito daqueles que estão em combate na trincheira do progresso social – que o saldo seja positivo, que as marchas prevaleçam às contramarchas e que, pouco a pouco, o novo paradigma se imponha ao velho.

Portanto, é nesse entrechoque paradigmático que análises se realizam, teorias se desenvolvem, propostas emergem, projetos se implementam e a transformação pode ocorrer. Em relação ao objeto deste artigo – as Corregedorias de Ministério Público –, o caminho não é diferente. A crítica do existente, as propostas de mudança e a construção do novo devem ser feitas à luz do projeto institucional delineado na Constituição da República: o Ministério Público resolutivo.

## 2. MINISTÉRIO PÚBLICO: O ENTRECHOQUE PARADIGMÁTICO

No Pacto de 1988, o constituinte conferiu ao Ministério Público a tarefa de promover os interesses estratégicos da sociedade brasileira,<sup>2</sup> o que implica participação ativa na implementação do projeto de democracia substantiva nela delineado.<sup>3</sup> As forças sociais vitoriosas no processo constituinte apostaram

2 Cf. VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 484.

3 A Constituição de 1988 projeta para o país um modelo de democracia semidireta, econômica e social e de um Estado planejador e implementador de políticas públicas emancipatórias.

no Ministério Público, projetando-o como um dos principais protagonistas do processo de democratização que ali se iniciava.

Para desempenhar esse relevante papel, a Instituição foi reconhecida como essencial à administração da Justiça. No plano estrutural, ganhou autonomia, desvinculando-se dos órgãos de poder. No plano funcional, recebeu novas e relevantes atribuições (a defesa do regime democrático e de uma gama ilimitada de interesses sociais), bem como instrumentos procedimentais e processuais adequados ao exercício de suas funções (inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação, ação civil pública, entre outros). Reforçou-se, no plano doutrinário, a ideia da harmonização da unidade institucional com a independência funcional como garantia de efetividade.<sup>4</sup>

Desde então, o novo conteúdo dado à Instituição passou a conviver contraditoriamente com antigas formas estruturais e a velha mentalidade formalista dos profissionais do Direito. Essa contradição não se apresentou como problema visível até o final dos anos 1990, pois o Ministério Público respondeu satisfatoriamente aos pleitos de uma sociedade que começava a tomar consciência dos novos direitos e das novas formas de participação política e que pouco solicitava à Instituição. A contradição emerge como crise de efetividade nos anos 2000. As demandas da sociedade para o Ministério Público aumentam em número e complexidade, e as respostas dadas não atendem às necessidades postas pela nova realidade.

Nesse cenário crítico, dois paradigmas compartilham o espaço institucional. O velho, que pode ser denominado *Ministério Público demandista*, resiste e encontra respaldo em estruturas e mentalidades que não mudam. O novo, projetado como *Ministério Público resolutivo*, não consegue se afirmar diante da inércia institucional em promover reformas transformadoras.

No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzido na interlocução da Instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas.<sup>5</sup>

4 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 127-137.

5 Sobre esse confronto paradigmático, GOULART, Marcelo Pedroso. *op.cit.*, p. 201-203.

Na perspectiva resolutiva, entende-se por consenso emancipador a forma acordada de superação de conflitos sociais que (i) consolide interesses e direitos formalmente reconhecidos, mas não efetivados, ou que (ii) concretize interesses e direitos emergentes (ainda não positivados) promotores do avanço substantivo do processo de democratização. O compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento que, em regra, materializa os termos desse consenso e baliza o rito de sua implementação. Ainda nessa perspectiva, entende-se por decisão justa, o provimento jurisdicional de mérito que, dirimindo conflitos de interesses no âmbito do processo, atinja esses mesmos objetivos.

### **3. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: A CONSTRUÇÃO DO NOVO PARADIGMA**

A transição do velho Ministério Público demandista para o novo Ministério Público resolutivo pode significar, no âmbito institucional, o salto do particular para o universal, ou seja, do momento corporativo, onde ainda estamos, para momento ético-político, onde devemos chegar para cumprir o papel constitucional de agente da vontade política transformadora. No momento corporativo, a pauta corporativa, baseada nos interesses particularistas dos agentes políticos, sobrepõe-se à pauta institucional. Perde-se de vista a função política da Instituição e apassiva-se a recepção do mundo pelos seus agentes. A atuação que dela decorre é reativa, reiterativa, pouco reflexiva, burocratizada e não provoca mudanças qualitativas na realidade presente. No momento ético-político, pessoas, grupos sociais e instituições assumem compromisso com valores universais, tomam consciência de sua função política e atuam no sentido da transformação positiva da realidade.

A transição do velho para o novo Ministério Público se dá em um movimento catártico interno dinamizado:

- pela tomada de consciência da crise de efetividade institucional;
- pela constatação das contradições internas e das determinações externas que bloqueiam o desenvolvimento institucional e geram a crise;
- pela promoção de medidas voltadas à superação da crise e à atualização institucional com base em um projeto de Ministério Público resolutivo;
- pela atuação planejada que atenda com eficiência e eficácia às demandas da sociedade democrática.

Vivem-se, contemporaneamente, os momentos iniciais desse movimento catártico. As bases teóricas da concepção resolutiva de Ministério Público estão em construção. As iniciativas mudancistas ainda são poucas. É preciso acelerar esse processo de mudanças, e essas mudanças devem ocorrer, concomitantemente, nos planos estrutural, político e cultural.

No plano estrutural, a atualização institucional requer: (i) a reorganização espacial e administrativa do Ministério Público; (ii) a reorganização da carreira



dos agentes políticos e administrativos; (iii) uma nova divisão do trabalho no âmbito dos órgãos de execução; (iv) a ressignificação dos órgãos da administração superior. No plano político: (i) o aprofundamento da democratização interna, com o alargamento da participação dos agentes políticos de primeira instância e dos agentes administrativos nos processos de deliberação; (ii) a criação de canais institucionais que possibilitem diálogo e interação permanentes com as organizações e movimentos sociais e com a comunidade científica. No plano cultural: (i) a valorização das escolas institucionais; (ii) o reconhecimento dessas escolas como centros autônomos de formação de quadros e de produção do conhecimento necessário à qualificação da atuação institucional; (ii) o desenvolvimento da nova teoria de Ministério Público.

#### 4. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E PRÁTICA TRANSFORMADORA

A Constituição de 1988 projetou uma democracia de massas – semidireta, econômica e social – e definiu a estratégia de implementação desse projeto, cujo fim é a construção da sociedade livre e solidária por meio de um processo de desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentado que erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades sociais e regionais e promova o bem de todos, sem preconceitos e discriminação.<sup>6</sup>

Ao elaborar projeto com esse conteúdo, o constituinte reconheceu que a sociedade brasileira ainda não oferece condições que permitam (i) a todas as pessoas, sobretudo as oriundas das classes populares, o desenvolvimento da capacidade de autodeterminação e o exercício das liberdades individuais sem impedimentos e constrangimentos; (ii) a efetiva participação de todos na formação da vontade política do Estado, na partilha equitativa da riqueza socialmente produzida e no gozo dos bens culturais; (iii) o desenvolvimento de relações sociais baseadas na cooperação e no consenso emancipador.

Com esse diagnóstico, o constituinte estabeleceu uma estratégia de superação das injustiças, pressupondo que as desigualdades sociais não são naturais e foram historicamente construídas. Essa estratégia passa pela recepção, no texto constitucional, de amplo catálogo de direitos fundamentais (individuais, sociais, econômicos e culturais), e pela previsão de sistemas e mecanismos de garantia desses direitos. Para a efetivação dos direitos individuais, a Constituição exige postura garantista das instituições estatais, dos cidadãos e dos agentes sociais e econômicos.<sup>7</sup> Para a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, a Constituição prevê a implementação, pelos Poderes Públicos e com a cooperação da sociedade, de políticas públicas estratégicas, definindo, no seu texto, as diretrizes básicas dessas políticas.<sup>8</sup>

6 Art. 3º, incs. I a IV. Nesse projeto, a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Const., art. 170, *caput*), e a ordem social tem por objetivo o bem-estar e a justiça sociais (Const., art. 193).

7 Constituição, art. 5º e seus incisos.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e políticas públicas. In: SABELLA, Walter Paulo et al. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 288-290.

Esse projeto democrático emerge do processo constituinte como vontade política transformadora. O Ministério Público, como ente republicano, vincula-se a esse projeto, assumindo, nos limites de sua missão institucional,<sup>9</sup> o papel de agente da vontade política transformadora.

A atividade do Ministério Público deve dirigir-se à modificação da realidade social. Essa atividade, entendida como conjunto de atos modificadores do real, é determinada, em abstrato, pelo objetivo estratégico da República brasileira, assim como posto pela Constituição (art. 3º), e, em concreto, pelos objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação institucionais.

Portanto, a atividade prática do Ministério Público tem como *objeto* a realidade social e como *fim* a transformação dessa realidade, por isso caracteriza-se como *práxis política*.<sup>10</sup> Essa atividade deve apresentar como *resultado* a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social. O fim a cumprir é o ponto de partida norteador da atividade, apresentando-se, de início, como resultado ideal, projetado, a ser alcançado. Em outras palavras, o fim prefigura idealmente o que ainda não está posto: nega a realidade existente e afirma uma realidade que ainda não existe.<sup>11</sup>

Por estar necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente. Deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais,<sup>12</sup> bem como avaliada pelo seu grau de efetividade. Nesse sentido, a atividade do Ministério Público, como *práxis política*, se desdobra em atividade teleológica e atividade cognoscitiva. A primeira, relaciona-se à produção de fins antecipatórios do resultado que se quer obter (a realidade futura; a nova ordem social); a segunda, refere-se, por um lado, à produção de conhecimento sobre a realidade social na qual se pretende intervir (a realidade presente; a ordem posta) e, por outro, à produção de conhecimento que possibilite o desenvolvimento de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora.<sup>13</sup> A efetividade da atuação do Ministério Público depende, em primeiro lugar, do grau de consciência que os seus agentes tenham dessa *práxis* (compreensão da *práxis*) e, em segundo lugar, da forma como esses agentes se postam nas disputas que travam (postura prática). A compreensão da *práxis* está diretamente relacionada

9 A missão institucional está definida no art. 127, *caput*, da Constituição da República, como defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A missão delimita o campo de atuação do Ministério Público.

10 Sobre *práxis política*, no sentido geral, VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 230-231.

11 *Ibid.*, p. 222-225.

12 Por se tratar de uma atividade política, esses planos, programas e projetos devem ser construídos democraticamente, ou seja, devem ser elaborados mediante ampla discussão externa – da Instituição com as organizações e movimentos sociais – e interna – entre os agentes políticos e agentes administrativos.

13 Sobre a distinção entre atividades teleológicas e cognoscitivas e suas relações na teoria da *práxis*, VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez, *op.cit.*, 2007, p. 223-225.

com o estoque de conhecimento que dá suporte à ação e a qualifica.<sup>14</sup> A postura prática determina o desempenho dos agentes e é determinada pela linha de atuação adotada, pelas opções táticas e pela forma de aplicação dos recursos disponíveis. A efetividade apresenta-se, assim, como resultado da fusão das atividades teleológica e cognoscitiva.<sup>15</sup>

Destaque-se, nesse passo, a importância da postura prática dos agentes políticos e administrativos para a garantia da efetividade institucional. Essa postura deve ser reflexiva, proativa e resolutiva.

Entende-se por *postura reflexiva* aquela que demanda conhecimento prévio da problemática sobre a qual deve atuar o Ministério Público. Isso implica:

- contato permanente com os produtores do conhecimento (comunidade científica);
- realização periódica de audiências públicas e de outras formas de escuta das demandas sociais;
- realização periódica de visitas aos espaços de intervenção, objetivando a constatação direta da realidade;
- monitoramento e avaliação periódica das políticas públicas, dos programas e dos serviços, contando, para essa atividade, com o apoio de equipes técnicas próprias ou de agências de produção de pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas;
- estabelecimento da política institucional baseada em planos e programas de atuação que contemplem prioridades democraticamente eleitas, objetivos e metas.

A *postura proativa* diz respeito às intervenções antecipatórias de situação de crise, exigindo dos agentes políticos:

- clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público;
- capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários;
- autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança);
- capacidade de diálogo;
- senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções.

14 Daí o papel estratégico das escolas institucionais de Ministério Público na formação dos seus agentes e na produção do conhecimento necessário à atuação qualificada. Sobre esse assunto, GOULART, Marcelo Pedroso. et al. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, n.7, p. 45-58, 2015, passim.

15 A produção do conhecimento não é um processo que se esgota nas formulações teóricas, na produção de conceitos e teses. O conhecimento produzido pela atividade teórica do ser humano só se justifica se aplicado às práticas transformadoras. Por sua vez, a prática só tem relevância social e alcance transformativo se fundada no profundo conhecimento da realidade.

A *postura resolutiva* refere-se à preocupação com ganhos de efetividade na atuação institucional. Isso requer:

- pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada;
- uso de instrumentos adequados;
- escolha correta das arenas de negociação;
- construção de consenso emancipador como objetivo imediato;
- excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória.

## 5. CORREGEDORIAS E O NOVO PARADIGMA

A ressignificação dos órgãos da administração superior é uma das medidas necessárias à atualização institucional. Ressalte-se, nesse âmbito, a discussão que ora se abre sobre a posição que as Corregedorias devem ocupar e o papel que devem cumprir no cenário desenhado pelo paradigma que resulta do novo perfil constitucional. Essa discussão passa, em primeiro lugar, pela compreensão das normas que atualmente conformam as Corregedorias; em segundo lugar, pela crítica da concepção e das práticas que ainda prevalecem; em terceiro lugar, pela proposição de mudanças que adéquam as Corregedorias ao modelo do Ministério Público resolutivo.

### 5.1. Corregedorias no plano do formalmente posto

Na atualidade, as normas de organização do Ministério Público brasileiro distribuem-se em diversas leis orgânicas, em sistemática que, se por um lado respeita o princípio federativo, por outro, garante uma estruturação que exprime a unidade institucional projetada na Constituição da República.<sup>16</sup> O Ministério Público da União, em seus quatro ramos,<sup>17</sup> e os Ministérios Públicos dos Estados organizam-se, na administração superior, em órgãos diretivos compostos de um quadripé básico: (i) Procuradoria-Geral, (ii) Colégio de Procuradores, (iii) Conselho Superior e (iv) Corregedoria.

Na divisão de competências desses órgãos, cabe às Corregedorias a função de controlar internamente o desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes, assim o fazendo com algumas nuances.

A Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU)<sup>18</sup> dispõe sobre a organização dos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e dos Territórios, prevendo, para cada um desses ramos, as respectivas

<sup>16</sup> Const., art. 127, § 1º.

<sup>17</sup> Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

<sup>18</sup> Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

Corregedorias, que, nos termos dessa lei, têm a incumbência de fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos seus agentes políticos.<sup>19</sup>

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público trata das normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Nela, a Corregedoria-Geral figura como o órgão da Administração Superior responsável pela orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos agentes políticos do Ministério Público.<sup>20</sup>

Do confronto dessas duas leis, verifica-se uma primeira diferença. Enquanto as Corregedorias dos diversos ramos do Ministério Público da União apenas fiscalizam as atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos, as Corregedorias dos Ministérios Públicos estaduais também desenvolvem atividades de orientação desses agentes.

CORREGEDORIAS		
	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS
<b>FUNÇÃO</b>	• Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes	• Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes
<b>ATIVIDADE</b>	• Fiscalização	• Fiscalização • Orientação
<b>FOCO</b>	• Agentes políticos individualmente considerados	• Agentes políticos individualmente considerados
<b>OBJETO</b>	• Atividades funcionais • Conduta	• Atividades funcionais • Conduta
<b>BASE LEGAL</b>	• LOMPU, arts. 63, 104, 137 e 172	• LONMP, art. 17

A maioria das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais reproduz o texto da Lei Orgânica Nacional no que diz respeito aos encargos das Corregedorias.<sup>21</sup> As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos do Acre, de Goiás, do Pará, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins inovam, incluindo no rol de incumbências das Corregedorias as tarefas de avaliar o desempenho dos órgãos de execução e de acompanhar o cumprimento de metas estabelecidas nos planos e programas institucionais. Da análise comparativa das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos desses Estados,<sup>22</sup> pode-se extrair dois modelos: o paulista e o goiano. Do paulista, descendem os modelos catarinense, paraense e tocantinense. Do goiano, o acriano. Na questão de fundo, os dois modelos são

19 LOMPU, arts. 63, 104, 137 e 172.

20 Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, art. 17.

21 MPAL, Lei Complementar nº 15/96, art. 16; MPAP, Lei Complementar nº 9/94, art. 23; MPAM, Lei Complementar nº 11/93, art. 47; MPBA, Lei Complementar nº 11/96, art. 27; MPCE, Lei Complementar nº 72/2008, art. 50; MPES, Lei Complementar nº 95/97, art. 17; MPMA, Lei Complementar nº 13/91, art. 16; MPMG, Lei Complementar nº 34/94, art. 38; MPMS, Lei Complementar nº 72/94, art. 17; MPMT, Lei Complementar nº 27/93, art. 14; MPPB, Lei Complementar nº 19/94, art. 25; MPPE, Lei Complementar nº 12/94, art. 16; MPPI, Lei Complementar nº 12/93, art. 25; MPPR, Lei Complementar nº 85/99, art. 34; MPRJ, Lei Complementar nº 106/2003, art. 24; MPRN, Lei Complementar nº 141/96, art. 32; MPRO, Lei Complementar nº 93/93, art. 25; MPRR, Lei Complementar nº 3/94, art. 21; MPRS, Lei nº 7.669/82, art. 14; MPSE, Lei Complementar nº 2/90, art. 19.

22 MPAC, Lei Complementar nº 291/2014, arts. 23, 27, inc. IX, d, 46, 47, *caput* e § 3º; MPGO, Lei Complementar nº 25/98, arts. 24, 28, inc. X, d, 50, *caput* e § 2º; MPPA, Lei Complementar nº 57/2006, arts. 30 e 37, inc. IV; MPSC, Lei Complementar nº 197/2000, art. 35, *caput* e § 1º; MPSP, Lei Complementar nº 734/93, arts. 37, parágrafo único, e 42, inc. IV; MPTO, Lei Complementar nº 51/2008, art. 35, *caput* e parágrafo único.

convergentes e apontam para a atuação estratégica do Ministério Público, baseada (i) na eleição de prioridades, (ii) no cumprimento de objetivos e metas definidos em planos, programas e projetos institucionais e (iii) no reconhecimento, ainda que implícito, do papel determinante das Promotorias e Procuradorias de Justiça na consecução do objetivo institucional, qual seja, a transformação social.

Por ser posterior e fundamentado na crítica da experiência acumulada em dez anos de atuação do Ministério Público sob novo perfil constitucional, o modelo goiano é o mais sofisticado. Prevê o uso de instrumentos atualizados de gestão estratégica como parâmetros de avaliação (plano estratégico institucional, plano geral de atuação, programas de atuação e projetos especiais) e distingue-se e avança em relação ao modelo paulista, pois tem como foco imediato não somente os agentes políticos individualmente considerados, mas, também, os órgãos de execução, de administração e auxiliares, ampliando, dessa forma, o objeto de sua ação funcional.<sup>23</sup>

Na Lei Orgânica paulista,<sup>24</sup> há previsão da *avaliação*, pela Corregedoria, do resultado das atividades dos órgãos de execução e do *acompanhamento*, pelo Corregedor-Geral, das metas estabelecidas pelas Promotorias de Justiça em seus programas de atuação, *ipsis litteris*:

Art. 37. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão da Administração Superior do Ministério Público encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Parágrafo único. A Corregedoria-Geral do Ministério Público deve, ainda, avaliar o resultado das atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça.

[...]

Art. 42. São atribuições do Corregedor-Geral do Ministério Público.

[...]

IV - acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pelas Promotorias de Justiça em seus programas de atuação.

Levando-se em consideração a disposição das palavras no texto legal, pode-se concluir que no modelo paulista o cumprimento da função de controle interno pela Corregedoria se dá pelo exercício de duas categorias de atividades: as principais e as secundárias. As atividades principais incluem-se na definição legal do órgão e consubstanciam-se (i) na *orientação* e (ii) na *fiscalização* das atividades funcionais e da conduta dos agentes políticos. As atividades secundárias são aquelas que, atribuídas ao órgão, não integram a sua definição. São elas: (i) a *avaliação* do resultado das atividades dos órgãos de execução e (ii)

<sup>23</sup> A Lei Complementar nº 75/2009 promoveu substantivas alterações na Lei Orgânica do Ministério Público de Goiás, definindo, entre outras coisas, esse modelo de Corregedoria.

<sup>24</sup> LC nº 734/93.



o *acompanhamento* do cumprimento das metas estabelecidas pelas Promotorias de Justiça em seus programas de atuação.<sup>25</sup> A análise topológica demonstra que, embora represente um avanço em relação à Lei Orgânica Nacional e à maioria das Leis Orgânicas Estaduais, o modelo paulista deixa ainda em segundo plano, no rol de suas atividades, a avaliação da efetividade institucional.

Com as alterações realizadas em 2009, a Lei Orgânica goiana<sup>26</sup> conferiu à Corregedoria papel de destaque no controle da efetividade institucional, incluindo, no rol de suas incumbências, a fiscalização e avaliação de desempenho de todos os órgãos do Ministério Público, estabelecendo como parâmetro de análise, para essa tarefa, as metas definidas nos planos e programas de atuação institucional, *ipsis litteris*:

Art. 24. A Corregedoria Geral do Ministério Público é o órgão da administração superior encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público, bem como de fiscalizar e avaliar os resultados das metas institucionais e atividades dos demais órgãos da administração e dos órgãos auxiliares da atividade funcional.<sup>27</sup>

[...]

Art. 28. São atribuições do Corregedor-Geral do Ministério Público:

[...]

X - verificar a obediência dos membros do Ministério Público às vedações a eles impostas e fiscalizar o cumprimento de seus deveres e atribuições, devendo, dentre outras medidas que julgar cabíveis:

[...]

d) fiscalizar o cumprimento das metas institucionais estabelecidas pela Procuradoria Geral de Justiça, Procuradorias de Justiça, Promotorias de Justiça e Centros de Apoio Operacional, decorrentes do Plano Estratégico e seus desdobramentos;<sup>28</sup>

[...]

XIII - realizar, periodicamente, a avaliação de desempenho dos órgãos de execução.<sup>29</sup>

25 As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos de Santa Catarina e Tocantins não inserem no rol das atribuições do Corregedor-Geral a tarefa de acompanhar o cumprimento de metas estabelecidas nos programas de atuação, mas esse papel é intrínseco à incumbência de avaliar o resultado dos órgãos de execução. A avaliação figura expressamente nessas leis (respectivamente, LC nº 197/2000, art. 35, § 1º; LC nº 51/2008, art. 35, parágrafo único). Por sua vez, a Lei Orgânica do Ministério Público do Pará não prevê a avaliação dos órgãos de execução como tarefa da Corregedoria, mas dá ao Corregedor-Geral a atribuição de acompanhar os resultados das metas dos órgãos de execução estabelecidos nos planos e programas de atuação (LC nº 57/2006, art. 37, inc. IV), o que não deixa de ser uma atividade análoga à da avaliação.

26 LC nº 25/98.

27 Com a redação dada pela LC nº 75/2009.

28 Com a redação dada pela LC nº 75/2009.

29 Com a redação dada pela LC nº 75/2009.

A mudança legal, que no seu conjunto, promoveu ampla reforma estrutural no Ministério Público de Goiás, deu novo *status* à Corregedoria, valorizando o seu papel institucional. Além de orientar e fiscalizar atividade e conduta de agentes políticos individualmente considerados, esse órgão passa a desenvolver atividades de controle da efetividade institucional, atendendo às exigências do Ministério Público contemporâneo. Dessa nova configuração, cinco pontos podem ser destacados:

- equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais;
- ampliação do alcance de sua ação, que, na nova normatização, abrange todos os órgãos institucionais (executivos, administrativos e auxiliares) e seus integrantes;
- cumprimento das metas dos planos e programas institucionais como dever funcional de agentes políticos e administrativos do Ministério Público;
- valorização das Promotorias e Procuradorias de Justiça como unidades de implementação da política institucional;
- uso dos instrumentos de gestão estratégica como parâmetro de fiscalização e avaliação.

Pode-se concluir que, hoje, o modelo goiano de Corregedoria é o que melhor se adequa à proposta de um Ministério Público resolutivo.<sup>30</sup>

CORREGEDORIAS		
	MODELO PAULISTA	MODELO GOIANO
<b>FUNÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes</li> <li>• Controle interno do desempenho dos órgãos executivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes</li> <li>• Controle interno do desempenho dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares</li> </ul>
<b>ATIVIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principais: fiscalização e orientação</li> <li>• Secundárias: avaliação e acompanhamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalização</li> <li>• Orientação</li> <li>• Avaliação</li> </ul>
<b>FOCO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imediato: agentes políticos individualmente considerados</li> <li>• Mediato: órgãos de execução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes políticos individualmente considerados</li> <li>• Órgãos de execução, de administração e auxiliares</li> </ul>

30 No mesmo sentido, a previsão da Lei Orgânica do Ministério Público do Acre (LC nº 291/2014, art. 23).

<b>OBJETO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades funcionais dos agentes políticos</li> <li>• Conduta dos agentes políticos</li> <li>• Cumprimento de metas dos Programas de Atuação pelas Promotorias de Justiça</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades funcionais dos agentes políticos</li> <li>• Conduta dos agentes políticos</li> <li>• Cumprimento das metas institucionais pelos órgãos executivos, administrativos e auxiliares</li> <li>• Atividades dos órgãos de administração</li> <li>• Atividades dos órgãos auxiliares</li> </ul>
<b>BASE LEGAL</b>	MPSP, Lei Complementar nº 734/93, arts. 37, parágrafo único e 42, inc. IV; MPSC, Lei Complementar nº 197/2000, art. 35, caput e § 1º; MPPA, Lei Complementar nº 57/2006, arts. 30 e 37, inc. IV; MPTO, Lei Complementar nº 51/2008, art. 35, caput e parágrafo único.	MPGO, Lei Complementar nº 25/98, arts. 24, 28, inc. X, d, 50, caput e § 2º; MPAC, Lei Complementar nº 291/2014, arts. 23, 27, inc. IX, d, 46, 47, caput e § 3º

## 5.2. Corregedorias no plano do existente

O movimento de transição do velho para o novo Ministério Público está em andamento. O paradigma delineado na Constituição ainda se expressa como um projeto em fase de execução, portanto inacabado, que exige, para o seu desenvolvimento pleno, permanente atualização nos planos normativo e prático. Se a Instituição, considerada no seu todo, está em construção, os órgãos que a compõem integram o seu movimento e, por isso, não consolidaram os traços de contemporaneidade. No que diz respeito às Corregedorias, verifica-se um lento processo de atualização. No plano formal é tímido. Como visto na análise das leis orgânicas, apenas Goiás e Acre avançaram substantivamente. No plano prático, o diagnóstico ainda é pior, pois nos Estados onde houve inovações legislativas, pouco de concreto foi feito para torná-las realidade: a mentalidade e os procedimentos herdados do velho paradigma impõem-se hegemonicamente.

Numa primeira aproximação, verifica-se que as Corregedorias de Ministério Público apresentam-se, como expressões fenomênicas do real, por meio de um dado e duas constatações.

O dado, aqui entendido como o formalmente posto, corresponde à natureza e à função das Corregedorias, assim como definidos em lei, e diz respeito à fisiologia institucional. Desse ângulo, pode-se afirmar que as Corregedorias, como órgãos incumbidos do controle interno de desempenho e conduta, dispõem de forte poder de calibração, que se expressa em ritos, orientações e decisões cuja carga impositiva tem o poder de induzir e/ou obrigar órgãos e agentes a se conduzirem no espaço institucional de acordo com os valores e hábitos por elas fixados e de pautar a atuação de uma forma que não contrarie as instruções delas emanadas. Trata-se da conformação legal do órgão, que, desprovida de conteúdo fático (das práticas que se efetivam no mundo real) e de uma exegese atualizadora, pouco significam.

A primeira constatação circunscreve-se à forma de atuar das Corregedorias. A experiência revela que esses órgãos de controle operam, em regra, com procedimentos de avaliação e um ideário que estão em descompasso com a

dimensão política tomada pela Instituição após o Pacto de 1988, reproduzindo, dessa maneira, práticas que se prestaram a atender às exigências do antigo Ministério Público (o velho paradigma), e que hoje fazem pouco sentido:

- quanto à função, prepondera o controle do desempenho formal dos agentes;
- quanto às atividades, sobrelevam-se às de fiscalização, em prejuízo às de avaliação e orientação, ignorando-se a estratégia institucional estabelecida nos planos e programas de atuação;
- quanto ao foco, o trabalho direciona-se ao agente individualmente considerado, abstraindo-se a estrutura e o desempenho do órgão ao qual esse agente está vinculado e o contexto da atuação;
- quanto ao objeto, enfatiza-se a atividade funcional processual, preponderantemente nos seus aspectos formais, não se levando em conta o conteúdo do trabalho, a formação do agente e a gama diversificada e cada vez maior de atividades extraprocessuais.

Essa forma de atuação e distorce o papel das Corregedorias. A pequena porque fica aquém da previsão legal e das necessidades institucionais. Distorce porque, ao se apequenar quanto à função, à atividade, ao foco e ao objeto, desenvolve-se a partir de uma relação-problema, qual seja, aquela que se estabelece entre Corregedoria e agentes individualmente considerados, marcada, desde o início, pela desconfiança recíproca. Como as Corregedorias ainda não instituíram a avaliação técnica de órgãos e agentes no seu cotidiano e na cultura institucional, o contato com os agentes se faz por meio dos procedimentos de correição e inspeção. Esses procedimentos têm natureza fiscalizatória/investigatória e ressalta o viés disciplinar-repressor das Corregedorias. Portanto, a relação se estabelece, de início, com base na ideia da fiscalização/investigação, ainda que não haja indício de irregularidades (a inexistência desse indício é a regra nesses procedimentos). O patológico-suposto substitui o fisiológico nessa relação, jogando os sujeitos desnecessariamente em polos antagônicos. As Corregedorias são vistas pelos agentes apenas no seu viés disciplinar-repressor, como órgão de polícia interna. O trabalho do agente, por sua vez, é analisado, pelos corregedores, a partir da busca da irregularidade e não da medida da eficiência e da eficácia.

A segunda constatação apresenta-se como o resultado da soma da primeira e do dado. Ou seja, a imbricação do anacronismo operativo das Corregedorias com o seu poder simbólico de calibração de condutas constitui, hoje, um dos mais importantes freios ao pleno desenvolvimento institucional, pois:

- inibe a criatividade e o arrojo necessários ao agente político, estimulando a acomodação e a atuação burocratizada;<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Como ensina VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *op.cit.*, p. 277: “A práxis se burocratiza onde quer que o formalismo ou o formulismo dominem ou, mais exatamente, quando o formal se converte em seu próprio conteúdo. Na prática burocrática, o conteúdo é sacrificado à forma, o real ao ideal, e o particular concreto ao universal abstrato”.

- veta, na prática, iniciativas inovadoras, contribuindo decisivamente para a conservação de estruturas e mentalidades que estão em desacordo com as necessidades do presente.

A primeira disfunção constatada contamina o dado e gera a segunda disfunção, ambas integrando o quadro geral das patologias institucionais que precisam ser enfrentadas.

### 5.3. Corregedorias para o Ministério Público resolutivo

No plano normativo, como visto acima, houve significativo avanço na definição de Corregedoria e dos meios (procedimentos e instrumentos) que esse órgão deve utilizar para cumprir a sua função e atingir o seu objetivo. O modelo goiano é o que melhor expressa esse avanço.<sup>32</sup> Dele pode extrair-se o projeto de Corregedoria que melhor atenda à proposta de um Ministério Público resolutivo. Nesse projeto, devem ser destacadas as dimensões político-institucional e estratégica das Corregedorias de Ministério Público.

#### 5.3.1. A dimensão político-institucional das Corregedorias

A dimensão político-institucional é aquela que caracteriza formal e estruturalmente as Corregedorias, revelando os elementos constitutivos e as atividades típicas desses órgãos.

Merecem referência os seguintes elementos constitutivos:

- função:** as Corregedorias têm como função precípua o controle interno (i) do desempenho dos órgãos e agentes e (ii) da conduta dos agentes;
- objeto:** as Corregedorias têm como objeto de sua atuação (i) as atividades e o cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e (ii) atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos;
- posição institucional:** as Corregedorias integram a estrutura do Ministério Público como órgãos da administração superior;
- objetivo:** as Corregedorias têm como objetivo central a melhoria da efetividade do Ministério Público e isso decorre (i) de sua função (controle interno do desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes), (ii) de suas atividades (avaliação, orientação e fiscalização) e (iii) do objeto de sua atuação (atividades e cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e atividades funcionais e conduta dos agentes políticos).
- vinculação estratégica:** no cumprimento de sua função, as Corregedorias vinculam-se aos objetivos do Ministério Público e, conseqüentemente, às

<sup>32</sup> Há de se reconhecer que esse modelo foi consagrado apenas nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos de Goiás e do Acre e, portanto, representa, neste momento histórico, uma tendência, uma potencialidade positiva que poderá consolidar-se, no futuro, com a eventual reforma das demais leis orgânicas.

políticas institucionais definidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

Por atividades típicas entendem-se aquelas pelas quais as Corregedorias cumprem a sua função (controle interno de desempenho e conduta) e o seu objetivo (melhoria da efetividade institucional). São elas:

- (a) **avaliação:** é a ação voltada à análise dos resultados das atividades dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares para o cumprimento das metas definidas nos planos e programas institucionais e do desempenho dos agentes políticos e administrativos para o alcance desses resultados;
- (b) **orientação:** é a atuação que tem por objetivo a qualificação dos órgãos e agentes para melhoria de desempenho e ganhos de efetividade, expressando-se, em regra, por meio de recomendações escritas e de procedimentos de acompanhamento;
- (c) **fiscalização:** é a atividade de controle disciplinar que se desenvolve a partir da constatação de indícios concretos de irregularidades que exijam acurada vigilância e apuração, demandando a realização de inspeções, correições e instauração de procedimentos disciplinares.

### **5.3.2. A dimensão estratégica das Corregedorias**

A dimensão estratégica é aquela que dá o sentido e define o papel das Corregedorias como órgãos da administração superior. A compreensão do sentido e do papel das Corregedorias não pode estar dissociada da função sociopolítica do Ministério Público contemporâneo. Em outras palavras: o sentido e o papel de cada Corregedoria são determinados pelas relações que esta, como órgão institucional (parte de um todo), estabelece com os demais órgãos internos e pelo vínculo de subordinação que essas relações internas devem ter com as relações que a Instituição, compreendida no seu todo, estabelece com a sociedade na consecução dos objetivos da República.

Considerando a divisão de trabalho prescrita em lei para os diversos órgãos que compõem a Instituição e a dinâmica que dela deriva, merece destaque analítico a relação entre Corregedorias e Promotorias de Justiça. Trata-se de relação básica por meio da qual desenvolvem-se e justificam-se as relações que as Corregedorias estabelecem com os demais órgãos institucionais.

Na referida divisão de trabalho, cabe às Promotorias de Justiça, como órgãos de execução, a intervenção imediata na realidade, mediante o cumprimento das funções constitucionais e o uso dos instrumentos próprios do Ministério Público.<sup>33</sup> É por intermédio das Promotorias de Justiça que (i) se dá a relação

<sup>33</sup> A atividade-fim do Ministério Público é quase um monopólio dos órgãos de primeira instância – as Promotorias de Justiça. As atribuições do Procurador-Geral, nesse campo, restringem-se praticamente às causas de competência originária dos tribunais e à interposição de recursos aos tribunais superiores. Já os Procuradores de Justiça limitam-se a apresentar manifestações processuais em segunda instância, como fiscais da ordem jurídica (hoje, essa atividade dos Procuradores de Justiça sofre severos questionamentos dada a sua inadequabilidade ao perfil do Ministério Público contemporâneo).



direta da Instituição com a sociedade e (ii) se objetivam as atividades práticas transformadoras. Atividades com essa natureza só se legitimam socialmente, como *práxis política*, se dirigidas ao cumprimento de fins predeterminados e ao alcance de resultados práticos. Inserem-se, assim, na esfera da efetividade e estão sujeitas a controle.

No cumprimento de sua função de controle de efetividade, as Corregedorias devem avaliar o desempenho das Promotorias de Justiça e dos seus agentes como primeira e principal tarefa. A avaliação de desempenho se faz na comparação das atividades concretamente realizadas com as atividades projetadas e na análise dos resultados alcançados e tem como parâmetros (i) os objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação e (ii) as ações definidas nos projetos executivos.<sup>34</sup> Para isso, as Corregedorias precisam desenvolver métodos de avaliação que também levem em conta: (i) a capacitação técnica de agentes políticos e administrativos para a execução dos projetos e (ii) a existência de recursos humanos e materiais suficientes para o desenvolvimento das atividades da Promotoria de Justiça.

A avaliação de desempenho, realizada dessa maneira:

- foca a Promotoria de Justiça nos seus dois aspectos constitutivos: (i) como *unidade política* responsável pelas atividades práticas transformadoras estabelecidas nos planos e programas de atuação; (ii) como *unidade de gestão* responsável pelo suporte material à viabilização da atuação funcional.
- distingue mas não dissocia a *avaliação dos agentes* da *avaliação da Promotoria de Justiça* (afinal, os órgãos são formados por agentes – pessoas físicas – responsáveis pela prática dos atos que dão substância às atividades dos órgãos).

O desempenho insuficiente da Promotoria de Justiça não resulta necessariamente do insuficiente desempenho dos seus agentes. A execução deficitária dos programas e projetos pode estar ligada à carência de recursos humanos e materiais, portanto, à estrutura que a Instituição, pelos órgãos de administração superior responsáveis pela gestão, tem de oferecer aos órgãos de execução para a viabilização do seu trabalho. O baixo grau de concretude das atividades práticas (*deficit* de efetividade) das Promotorias de Justiça também pode ter como causa a má qualidade dos serviços prestados pelos órgãos auxiliares. Daí a importância de a atividade de controle das Corregedorias estender-se, em todas as suas dimensões (avaliação, orientação e fiscalização), para além dos órgãos de execução e alcançar os órgãos administrativos e auxiliares e os seus respectivos agentes.

No caso da constatação de desempenho insuficiente, as Corregedorias devem seguir atuando junto aos órgãos e agentes avaliados por meio de atividades orientadoras com a finalidade de promover a melhoria de desempenho. A

<sup>34</sup> Trabalha-se aqui com o modelo de *Promotoria de Projetos*, o mais adequado à consolidação do paradigma resolutivo de Ministério Público.

orientação materializa-se em atos e procedimentos de acompanhamento, como, por exemplo, recomendações escritas, reuniões e avaliação *in itinere* de projetos.<sup>35</sup> Constatando deficiência na formação dos agentes políticos e administrativos, as Corregedorias devem recomendar-lhes a realização de cursos de aperfeiçoamento funcional. Abre-se aqui a possibilidade de uma relação positiva e ainda pouco desenvolvida entre Corregedorias e Escolas Institucionais e da qual o Ministério Público como um todo pode colher bons frutos, como o fomento das atividades de formação e capacitação e o uso dos diagnósticos realizados pelas Corregedorias como subsídio para os projetos políticos-pedagógicos das Escolas.

Exauridas as etapas de avaliação e orientação e subsistindo problemas de efetividade decorrentes de procedimentos incorretos, erros e omissões, cabe às Corregedorias promover atividades de fiscalização. No desenvolvimento ordinário das atividades das Corregedorias, as medidas de controle disciplinar (inspeções, correições e procedimentos disciplinares) devem ser tomadas, como regra, após a avaliação e a orientação. Não se aplica esse roteiro, obviamente, à apuração de condutas irregulares que não se relacionam diretamente com as atividades-fim ou, mesmo se relacionadas, caracterizem-se como crime. Nesses casos excepcionais, as atividades de fiscalização desenvolvem-se imediatamente. Em todas as situações, porém, as atividades típicas de fiscalização só podem realizar-se mediante a existência de indício concreto da irregularidade ou do crime. Ressalte-se, nesse passo, que o poder disciplinar, como faculdade de punir, compete aos procuradores-gerais, restringindo-se a atuação das Corregedorias, nesse campo, à instrução preliminar dos casos e à posição de parte acusatória nos processos administrativos disciplinares.

Da perspectiva do paradigma resolutivo, pode-se concluir que as Corregedorias, na sua dimensão estratégica, afiguram-se idealmente como órgãos controladores da efetividade institucional e garantidores da unidade institucional.

## 6. CONCLUSÕES

Como síntese das breves reflexões realizadas neste artigo, apresenta-se neste item final rol não exaustivo de conclusões preliminares como forma de provocar o debate sobre o tema proposto. Em primeiro lugar, serão apresentadas conclusões de ordem geral relacionadas à conformação e papel do Ministério Público no projeto democrático da Constituição de 1988. Em segundo lugar, conclusões específicas sobre a conformação e o papel das Corregedorias no projeto de Ministério Público resolutivo. As conclusões de ordem geral colocam-se como pressuposto das específicas, pois só podemos compreender a conformação e o papel das Corregedorias no contexto da unidade institucional.

### I - Conclusões de ordem geral:

<sup>35</sup> A avaliação *in itinere* é a modalidade de avaliação que ocorre durante a implementação dos projetos e tem por finalidade ajustes imediatos que impeçam desvios de rumo e perda de efetividade.

1. A Constituição de 1988 adotou amplo catálogo de direitos fundamentais (civis, políticos, econômicos e sociais), projetou uma democracia de massas (semidireta, econômica e social) e definiu um modelo de Estado social.
2. A sociedade democrática projetada na Constituição apresenta-se idealmente como a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento nacional deve dirigir-se à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminação.
3. O projeto democrático definido na Constituição expressa-se como *vontade política transformadora*.
4. O Estado social, assim como delineado na Constituição, é portador de poderes e instrumentos que lhe possibilitam a assunção de papel ativo na realização prática do projeto democrático, mediante a implementação de políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais.
5. No Estado social brasileiro, o sistema de justiça, como espaço de garantia de direitos, cumpre papel importante no controle das políticas públicas, uma vez que as suas instituições, entre elas o Ministério Público, dispõem de poderes, atribuições e instrumentos que permitem o cumprimento dessa função.
6. A Constituição definiu o Ministério Público como instituição essencial ao sistema de justiça, conferindo-lhe o papel de *agente da vontade política transformadora*, atribuindo-lhe funções e instrumentos de promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira.
7. O Ministério Público, pelo conjunto de seus órgãos e agentes, deve dirigir suas atividades à consecução do projeto democrático definido na Constituição (princípio da unidade).
8. Por estar voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público deve orientar-se por planos, programas e projetos institucionais (*práxis política*).
9. A efetividade da atuação do Ministério Público depende da compreensão dessa *práxis* pelos agentes políticos e administrativos e da postura prática desses agentes nas disputas que travam.
10. A compreensão da *práxis* relaciona-se ao estoque de conhecimento que dá suporte e qualifica a atividade prática dos agentes do Ministério Público.

11. A postura prática dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, e dos agentes políticos e administrativos deve ser orientada pela reflexão, pela proatividade e pela resolutividade (postura reflexiva, proativa e resolutiva).
12. A efetividade das atividades do Ministério Público expressa-se na materialização de direitos que promovam a transformação da ordem social (efetividade = compreensão da *práxis* + postura reflexiva, proativa e resolutiva).

## **II - Conclusões específicas:**

13. Na divisão do trabalho institucional, cabe quase que monopolisticamente às Promotorias de Justiça, como órgãos executivos, as atividades práticas transformadoras desenvolvidas pela Instituição.
14. É por intermédio das Promotorias de Justiça que se dá a relação direta da Instituição com a sociedade e se objetivam as atividades práticas transformadoras.
15. Na divisão do trabalho institucional, cabe às Corregedorias o controle do desempenho de órgãos executivos, administrativos e auxiliares e dos respectivos agentes objetivando a melhoria da efetividade institucional.
16. As Corregedorias cumprem a sua função mediante atividades de avaliação, orientação e fiscalização.
17. No complexo de relações que compõem a dinâmica institucional, a relação das Corregedorias com as Promotorias de Justiça ganha especial relevância em razão do papel estratégico desses órgãos e, do ponto de vista das primeiras, deve ser considerada como relação básica.
18. As atividades de avaliação, orientação e fiscalização desenvolvidas na relação básica (Corregedorias-Promotorias de Justiça) podem determinar a realização, pelas Corregedorias, de atividades de igual natureza nas relações que estas estabelecem com os órgãos administrativos e auxiliares. Isso se dá quando da constatação de *deficit* de efetividade das Promotorias de Justiça por deficiente apoio dos órgãos administrativos e auxiliares.
19. As atividades realizadas nas relações Corregedorias-órgãos administrativos e nas relações Corregedorias-órgãos auxiliares produzem efeitos nas atividades das Promotorias de Justiça (os ganhos de efetividade-meio contribuem para os ganhos de efetividade-fim).

20. Tanto na relação básica quanto nas demais relações, as atividades de avaliação e orientação das Corregedorias devem ser mediadas pelos planos e programas de atuação.
21. As atividades de avaliação e orientação das Corregedorias, desenvolvidas na perspectiva do novo paradigma, contribuem para a compreensão da *práxis política* institucional e para a potencialização da postura reflexiva, proativa e resolutiva.
22. No Ministério Público resolutivo, as Corregedorias constituem-se como órgãos de promoção da efetividade institucional e de garantia da unidade institucional.

## REFERÊNCIAS

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério Público e políticas públicas. In: SABELLA, Walter Paulo et al. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 285-308.

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

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.





# CORREGEDORIA-GERAL COMO INSTITUIÇÃO GARANTIDORA DA ATUAÇÃO EFICIENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INTERFACES DAS FUNÇÕES PREVENTIVA E PEDAGÓGICA

*[Office of Professional Responsibility as a guarantee to Public Prosecution's efficient work: relations between preventive and pedagogical roles]*

**Eduardo Cambi<sup>1</sup>**

**Leonora Simone Lucchese Piovesan<sup>2</sup>**

**Tiago Juliano Ribeiro Severo<sup>3</sup>**

**Recebido em 16.06.2016**

**Aprovado em 18.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A Corregedoria-Geral e o Perfil de Atuação Interdisciplinar dos Membros do Ministério Público. 3. Funções Preventiva e Pedagógica da Corregedoria-Geral: considerações e experiências. 4. Corregedoria-Geral e Planejamento Estratégico. 5. A Importância da Educação Continuada no Ministério Público. 6. Práticas Educativas nos Ministérios Públicos. 7. Práticas Possíveis de Correição Preventiva e Pedagógica. Referências.

**RESUMO:** A Corregedoria-Geral é uma instituição garantidora da eficiência do Ministério Público. Deve ser ressaltada as funções preventiva e pedagógica da Corregedoria-Geral do Ministério Público para o aperfeiçoamento dos serviços do Ministério Público, criando espaços oportunos para a troca de experiências, divulgação de boas práticas e qualificação dos integrantes do MP. A parceria entre a Corregedoria-Geral com as Escolas e os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcionais (CEAFs) do Ministério Público pode dinamizar a qualificação dos membros e servidores, ainda mais porque nos atos de correição é possível diagnosticar os pontos fortes e fracos das unidades ministeriais. A atuação integrada das Corregedorias-Gerais do Ministério Público, juntamente as Escolas e Centros de Estudos,

1 Promotor de Justiça no Paraná. Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça. Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Paraná. Membro colaborador da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR).

2 Coordenadora Pedagógica do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Paraná. Graduação em Eng<sup>a</sup> Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialização em Pedagogia Empresarial pela Faculdade São Paulo, com ênfase em Gestão por Competência pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pesquisadora sobre questões relativas aos processos de ensino e de aprendizagem (UFPR/MPPR).

3 Pedagogo do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Paraná. Especialista em Gestão Educacional.

possibilita ofertar ações educacionais, alinhadas ao Planejamento Estratégico, que venham a contemplar as lacunas (*gaps*) e sistematizar a partilha de boas práticas na instituição.

**ABSTRACT:** *The Office of Professional Responsibility is guarantor institution of Public Prosecution's efficiency. Preventive actions from the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility can contribute to the improvement of the Public Prosecution's services, creating opportune space for exchange of experiences, dissemination of good practices and qualification of Public Prosecution's members. The partnership between the Office of Professional Responsibility with Public Prosecution's Schools and CEAFA's can streamline the qualification of Public Prosecution's members and servants, even more because in the acts of inspection is possible to diagnose the strengths and weaknesses of ministerial units. The integrated action between the Office of Professional Responsibility with Public Prosecution Schools and CEAFA's permit to offer educational activities, aligned to strategic planning, that may contemplate the gaps and sistematize the sharing Public Prosecution best practices.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedoria-Geral. Ministério Público. Escolas e Centros de Estudos de Aperfeiçoamento Funcional. Pedagogia. Boas práticas. Planejamento Estratégico.

**KEYWORDS:** *Office of Professional Responsibility. Public Prosecution. Public Prosecution's Schools. CEAFA's. Pedagogy. Best practices. Strategic Planning.*

## 1. INTRODUÇÃO

A sociedade tem sofrido rápidas mudanças que ampliaram sua complexidade, alterando as relações entre os indivíduos e destes com o Estado, o que aumenta a exigência pela eficácia da ação governamental e pela garantia das políticas públicas. Pantoja (2015, p. 9), confirma esse cenário, ao afirmar que tais transformações desafiaram as instituições públicas a modernizar sua estrutura e a investir na educação continuada dos servidores públicos.

A inefetividade das políticas públicas contribui para a ausência de universalização dos direitos fundamentais sociais, reduzindo a cidadania e ampliando a necessidade de atuação dos órgãos que compõe o sistema de justiça. Nesse sentido, os membros do Ministério Público têm acumulado um universo cada vez maior de demandas, a exigir o aprimoramento do caráter preventivo e pedagógico das Corregedorias-Gerais dos MPs. Tal atuação da Corregedoria-Geral, sem prejuízo da sua função repressiva, aliado com ações de qualificação, a serem promovidas em conjunto com as Escolas e os Centros de Atuação Funcional do Ministério Público, pode dinamizar a gestão do tempo do membro, permitindo que realize suas atribuições com maior eficiência, bem como que a instituição como um todo consiga obter melhores resultados na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF).

## 2. A CORREGEDORIA-GERAL E O PERFIL DE ATUAÇÃO INTERDISCIPLINAR DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu maior relevância ao Ministério Público. Alterou a sua estrutura, atribuiu autonomia funcional, administrativa

e financeira à instituição e conferiu aos membros do MP os mesmos poderes, vedações, deveres e garantias dos magistrados.

Nas últimas três décadas, o Ministério Público brasileiro foi se consolidando como instituição essencial para a manutenção e o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e, ao diversificar sua forma de atuação, aproximou-se cada vez mais da concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>4</sup>.

Assim, o Ministério Público brasileiro deixou de ser uma instituição com funções estritamente processuais para assumir outras funções tão ou mais relevantes, transformando-se em *agente político, produtor social e fomentador-efetivador de políticas públicas*<sup>5</sup>.

Consequentemente, a atuação dos membros do MP tem ultrapassado o aspecto técnico-jurídico e contemplado dimensões sociais e políticas, tanto no âmbito judicial, quanto no extrajudicial. Essa postura enfatiza o modelo de Ministério Público resolutivo, em detrimento de uma postura demandista, cuja atuação está vinculada ao Judiciário, uma vez que delimita as possibilidades de resolução dos conflitos exclusivamente aos meios processuais.

O modelo constitucional de Ministério Público brasileiro Resolutivo, conforme Goulart<sup>6</sup>, se caracteriza por uma postura proativa ao

transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis - local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da 'sociedade civil planetária'; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).

Dessa forma, é necessário um novo perfil de *atuação interdisciplinar* dos membros do MP, desenvolvido a partir de olhares alternativos e também complementares sobre a sua realidade. Para que isso se efetive, os membros devem compreender-se como *articuladores políticos*, servidores dos interesses sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos

4 SILVA, Claudio Barroa. **O Ministério Público e os Vinte anos da Constituição Federal**. Artigo publicado no Grupo Nacional de Membros do Ministério Público (GNMP). 2012. Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/101/o-ministerio-publico-e-os-vinte-anos-da-constituicao-federal>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

5 Cf. CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2016, p. 643.

6 GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. Volume 1 – nº 1. p. 29. jan/jun 2001. Disponível em: <[http://www.esmp.sp.gov.br/2010/revista\\_1.pdf](http://www.esmp.sp.gov.br/2010/revista_1.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

valores democráticos fundamentais<sup>7</sup>. O autor destaca, ainda, que a ampliação e a estruturação do Ministério Público resolutivo pode ser efetivada por alguns fatores constitucionais, tais como “a priorização da atuação preventiva; o exercício da função pedagógica da cidadania; a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores e a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação”<sup>8</sup>.

Nessa perspectiva, Cátia Aida Silva<sup>9</sup> elaborou duas categorias de análise a partir da observação de características marcantes de duas formas de atuação dos membros do MP, definidos pela autora como promotor de gabinete e promotor de fatos.

O *promotor de fatos* prioriza a atuação preventiva, volta-se para a via extrajudicial e amplia as suas funções para muito além da esfera jurídica, atuando como verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. Evitam a via judicial, tanto pela lentidão e incerteza das respostas do Poder Judiciário, quanto porque entendem que o papel como agente político vislumbra novas formas de resolução de conflitos. Utilizam os inquéritos civis e os procedimentos administrativos para buscar soluções consensuais, por meio de negociações, ouvindo – quando necessário – a população, por meio de audiências/consultas públicas, para promover recomendações ou celebrar termos de ajustamento de conduta<sup>10</sup>.

Por outro lado, Cátia Aida Silva define o *promotor de gabinete*:

como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais.<sup>11</sup>

Não obstante a atuação judicial do Ministério Público seja indispensável à promoção dos direitos dos cidadãos, cresce a importância do modelo do “MP Resolutivo” e do “promotor de fatos”, por estar mais sintonizado com a dinâmica das exigências que a sociedade tem feito ao MP na seara dos direitos transindividuais e individuais homogêneos.

7 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 20.

8 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 45.

9 SILVA, Cátia Aida. **Justiça em Jogo: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, p. 127-144.

10 Cf. CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**, vol. 908, jun./2011, p. 113-141.

11 SILVA, Cátia Aida. **Justiça em Jogo: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, p. 91.

Além disso, a atuação do Ministério Público há muito tempo deixou de estar voltada para a proteção de direitos tradicionais, tendo sido cada vez mais especializada com o desenvolvimento de novas disciplinas, em áreas como os direitos humanos, saúde, criança e adolescente, educação, relações de consumo, patrimônio público, meio ambiente, violência contra a mulher, criminalidade organizada, entre outras.

A complexidade da tutela dos direitos, não raro, depende da implementação de políticas públicas eficientes, da atuação diferenciada e integrada do Ministério Público com outros órgãos do poder público, com a sociedade civil organizada e com a iniciativa privada, bem como da partilha de experiências.

Nesse sentido, os integrantes do MP, como articuladores políticos, precisam definir prioridades, estabelecer estratégias, executar projetos, trabalhar em rede com órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, saber dialogar, negociar e mediar conflitos, influenciar o conteúdo de legislações, políticas e programas de atendimento, eleger o contato e deliberar com as instituições responsáveis por políticas e programas públicos e sociais.

Tudo isso requer formação e educação continuadas, além de ampliação e desenvolvimento permanente de competências. Nenhuma faculdade de direito nem o melhor processo seletivo para ingresso de membros do Ministério Público consegue moldar um promotor de Justiça ou procurador para exercer, com eficiência e comprometimento, todas as atividades profissionais a serem desempenhadas junto à sociedade<sup>12</sup>.

Com efeito, um dos grandes desafios do Ministério Público do século XXI é produzir promotores/procuradores cidadãos que, além de conhecimentos técnicos, tenham sensibilidade social e estejam integrados, internamente (com a própria instituição) e externamente (com os demais atores políticos e sociais), na construção conjunta de soluções menos dogmáticas/formais e mais éticas/humanas, capazes de produzir resultados efetivos na melhoria dos serviços públicos, na concretização dos direitos fundamentais e na promoção da cultura de paz.

O Ministério Público, ao ganhar autonomia funcional e singular *status* institucional, com a Constituição Federal de 1988, tornou-se *instituição mediadora dos conflitos de interesses sociais*<sup>13</sup>, um verdadeiro *canal de comunicação* entre a sociedade e os Poderes Públicos<sup>14</sup>. Deve, pois, servir de unidade condutora da cidadania, caracterizando-se como voz ativa de afirmação do Estado Democrático de Direito. É esse Ministério Público que deve fazer

12 Cf. GIACOIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. *Justitia*, vol. 64, jul./dez. 2007, p. 279-286; e GIACOIA, 2014, p. 16.

13 Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Coord.) **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 09.

14 Cf. CAMBI, Eduardo; GONÇALVES, Leonardo Augusto. Ministério Público Social. *Revista de processo*, vol. 177, nov./2009, p. 209-231.

prevalecer o caráter mais social do direito, em detrimento de formalismos ou excessos de burocracia.

Essa concepção institucional do Ministério Público social, para ser efetivada, exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de conhecimento da realidade, bem como o desenvolvimento de meios de aproximação da instituição, especialmente com os excluídos e os seres socialmente mais vulneráveis. É, pois, indispensável desenvolver uma *teoria da justiça*, fundada nos valores éticos e na legitimidade material presente na Constituição, para romper com a indiferença e sustentar um programa emancipatório que permita a ressignificação constitucional do contrato social.

Para tanto, os membros do MP, ainda que estejam comprometidos com os ideais institucionais, precisam de formação multidisciplinar e interdisciplinar continuadas para aperfeiçoarem uma visão holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional<sup>15</sup>.

A partir da compreensão de que a Corregedoria-Geral do Ministério Público é Órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros da Instituição, a existência de formas distintas de atuação ministerial indicam a necessidade de aperfeiçoamento das funções preventiva e pedagógica das atividades correicionais.

### 3. FUNÇÕES PREVENTIVA E PEDAGÓGICA DA CORREGEDORIA-GERAL: CONSIDERAÇÕES E EXPERIÊNCIAS

Um ponto de partida que pode ser interessante para orientar o *ato correicional* é o pressuposto freiriano de que o ser humano é um *sujeito incompleto* e que, consciente de seu inacabamento, vislumbra nos processos educativos uma maneira de *saber mais, ser mais*<sup>16</sup>.

Sob esse ponto de vista, os membros do Ministério Público incluem-se na condição de sujeitos inacabados e em constante processo de qualificação. E, considerando a estrutura democrática do Ministério Público brasileiro, não há dúvida que as ações correicionais podem diagnosticar, sistematizar e avaliar o nível de desempenho dos promotores e procuradores de Justiça, assim como apontar aspectos que merecem ser superados ou melhorados, cumprindo seu viés educativo e preventivo.

Por isso, o ato correicional pode se consolidar como uma *prática educativa*, em um espaço de avaliação das atividades nas unidades do Ministério Público, além de verificar o nível de satisfação dos serviços prestados pelo MP à sociedade. Com isso, ampliam-se os momentos de aprendizagem e reflexões sobre as atuações profissionais e de gestão, pois os membros do MP, além das atribuições

15 ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. O novo conceito de Democracia e o Ministério Público refundado: o Ministério Público como agente da Democracia Militante. A PEC 37 e as ameaças ao Parquet refundado. Novas posturas resolutivas do Parquet. **Revista do CNMP**: a atuação do MP em defesa da sociedade. Nº 4. Brasília. p. 54. 2014.

16 FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.



judiciais e extrajudiciais, também são gestores, ou seja, possuem uma atuação interdisciplinar, que exige conhecimentos jurídicos, administrativos, técnicos, comportamentais e gerenciais.

Pablo Antonio Cordeiro de Almeida<sup>17</sup>, levando-se em conta a complexidade da atuação dos membros do Ministério Público, afirma que eles:

[...] precisariam “**ser educados**” de maneira interdisciplinar, de modo que pudessem ser mediadores de conflitos, desenvolvendo também habilidades bastante específicas, deixando-se de priorizar, apenas e tão somente, a formação jurídica, mesmo porque o MP vem intervindo cada vez mais diretamente na sociedade, não necessariamente através do Poder Judiciário [grifos nossos].

O caráter preventivo e orientador da correição enfatiza sua função pedagógica quando possibilita o diálogo amplo sobre todas as atividades a serem desempenhadas pelos membros do MP. Afinal, as dificuldades e os erros são parte do caminho da construção do conhecimento e, conseqüentemente, da *práxis*, que, conforme Konder, é “a atividade concreta pela qual os sujeitos humanos se afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e, para poderem alterá-la, transformando-se a si mesmos”<sup>18</sup>.

É preciso compreender os fatores que prejudicam o desempenho dessas atividades técnicas e administrativas a partir da construção de mecanismos de avaliação que assumam o papel de instrumento dialético de diagnóstico para o desenvolvimento pessoal e institucional. É pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de correição/avaliação que será possível promover um “juízo de qualidade sobre dados relevantes para uma tomada de decisão”<sup>19</sup>, em detrimento de um julgamento não adequadamente fundamentado e, por isso, incapaz de contribuir para um planejamento integrado que permita a obtenção de resultados mais eficientes na atuação do Ministério Público.

Dessa forma, o ato correicional deixa de ter um fim em si mesmo, com uma avaliação aplicada com base em um viés tradicional<sup>20</sup>, que afere quantidade e exatidão na reprodução de orientações. Passa a ter um *caráter formativo*, ao identificar dificuldades e fornecer *feedbacks*, estimular a autorregulação dos membros do MP, coletar, compartilhar e estimular boas práticas, bem como desenvolver parâmetros mais eficientes de competências para a atuação funcional.

Tendo-se como referência os projetos inscritos no Banco Nacional de Projetos, disponível na página eletrônica do Conselho Nacional do Ministério

17 ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. O novo conceito de Democracia e o Ministério Público refundado: o Ministério Público como agente da Democracia Militante. A PEC 37 e as ameaças ao Parquet refundado. Novas posturas resolutivas do Parquet. **Revista do CNMP: a atuação do MP em defesa da sociedade**. Nº 4. Brasília. p. 89. 2014.

18 KONDER, L. R. **O Futuro da Filosofia da práxis** – pensamento de Marx no século XXI. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 115-116.

19 LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 13º ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 42.

20 Maria da Graça Nicoletti Mizukam, na sua obra “Ensino: as abordagens do processo”, apresenta as diversas abordagens do processo ensino-aprendizagem que mais influenciam os professores e as suas respectivas formas de avaliar: a tradicional, a comportamentalista, a humanista, a cognitivista e a sociocultural.

Público, bem como à práticas destacadas pelo Conselho Nacional de Justiça, no Banco de Boas Práticas de Gestão do Judiciário, esse viés de atuação ainda é pouco difundido e/ou implementado no Brasil. Cabe, porém, destacar experiências realizadas tanto no âmbito do Ministério Público quanto no do Poder Judiciário.

Por exemplo, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Ceará desenvolveu os projetos “Corregedoria em Ação Pedagógica”<sup>21</sup>. A proposta tem como objetivo promover a atualização e orientação pedagógica dos magistrados e servidores do Judiciário cearense, conferindo à atividade correicional uma feição mais pedagógica e pró-ativa, por meio da realização de palestras, distribuição de material didático e coleta de sugestões e reclamações daqueles que integram a Justiça cearense (juízes, promotores de Justiça, defensores públicos, servidores das serventias judiciais e extrajudiciais e representantes locais).

No âmbito do Ministério Público Federal, destaca-se o desenvolvimento do “Plano de Ação para as correições ordinárias e gestão do estágio probatório”<sup>22</sup>, o qual foi estabelecido por estudos e debates realizados durante o “Seminário da Corregedoria do Ministério Público Federal”, nos dias 05 e 06 de setembro de 2012. No referido documento, foram apresentadas oportunidades e ameaças que impactam a atuação da Corregedoria. Entre as oportunidades apontadas, estavam: a importância de estabelecer ações continuadas com o aproveitamento das informações obtidas em correições anteriores; o incremento da função preventiva e participativa; o compartilhamento e a disseminação de boas práticas e a antecipação de soluções para as deficiências encontradas (p. 07). Por outro lado, como ameaças ao sucesso da atuação da Corregedoria do MPF, foram indicadas: a inexistência de sistema para a gestão das correições; o aumento do número de membros e infraestrutura deficitária da Corregedoria, além da sobrecarga de atividades para a equipe.

Outro exemplo que aponta nessa direção encontra-se formalizado pelo Ato nº 01/2013<sup>23</sup> da Corregedoria-Geral do Ministério Público de São Paulo, o qual destaca que “a função de orientação é de caráter pedagógico geral ou individual” e sua aplicação visa a regular e aperfeiçoar os serviços do Ministério Público.

Outra demonstração que traz a preocupação com o viés pedagógico do ato correicional está na apresentação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Ceará, ao ressaltar que

A política do órgão não é de obter resultados pela intimidação ou pela repressão. O seu objetivo maior é, antes de tudo, desenvolver trabalho de cunho pedagógico e, pois, preventivo, através de vigilância dos atos do membro do MP no dia-a-dia da sua desoneração funcional, seja através

21 Para saber mais sobre o projeto: <[http://sistemas-internet.tjce.jus.br/corregedoria/pdf/Corregedoria\\_Acao\\_Pedagogica.pdf](http://sistemas-internet.tjce.jus.br/corregedoria/pdf/Corregedoria_Acao_Pedagogica.pdf)>.

22 Cf. o documento que embasou a discussão preliminar do referido Seminário: BRASIL. Ministério Público Federal – Corregedoria. *Plano de ação para as correições ordinárias e gestão do estágio probatório*: resultado do Seminário dias 5 e 6 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/planejamento-estrategico/planejamento-tematico-do-mpf/pdf/mpf\\_oficina\\_corregedoria\\_v1\\_1.pdf](http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/planejamento-estrategico/planejamento-tematico-do-mpf/pdf/mpf_oficina_corregedoria_v1_1.pdf)>.

23 Documento disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geral/Atos/ATO%2001-13-CGMP.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Atos/ATO%2001-13-CGMP.doc)>.

de contatos informais, seja através de inspeções ordinárias, seja com recomendações específicas sobre temas de magna importância social a reclamar pronta intervenção do parquet.<sup>24</sup>

Essas propostas indicam a possibilidade de exercer a função preventiva e educacional da correição, ao inserir atividades que propiciem momentos individuais e coletivos de reflexão crítica acerca do trabalho nas Promotorias/Procuradorias, além de incentivar a participação e o diálogo entre os diversos integrantes das equipes (promotores de Justiça/procuradores, servidores, estagiários), bem como do Ministério Público com atores que se relacionam com a atividade ministerial (juízes, advogados, gestores públicos, lideranças da comunidade e com os usuários do sistema de justiça).

Mesmo tendo como referência uma pequena quantidade de experiências, percebe-se que o incremento da ação preventiva, orientadora e educativa da correição infere a necessidade de investimentos constantes em recursos humanos (membros do MP e servidores), e em desenvolvimento de ferramentas tecnológicas e de gestão para as Corregedorias-Gerais.

Se, por um lado, a insipiência de práticas consolidadas enfatizando a função preventiva e pedagógica da correição aponta para a necessidade de um olhar mais atento para compreender os motivos de tal condição, por outro, destaca o pioneirismo das práticas que estão em desenvolvimento no país, que, embora ainda careçam de sistematização e pesquisa, sinalizam um percurso a ser trilhado pelas Corregedorias-Gerais e pelos órgãos responsáveis pelo planejamento estratégico do Ministério Público.

#### **4. CORREGEDORIA-GERAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Cabe à Corregedoria-Geral, em conjunto com órgãos da Administração Superior do Ministério Público, estimular a elaboração e a execução de planos setoriais, por cada uma das Procuradorias ou das Promotorias, inclusive a partir da disponibilização de sistema de informações e indicadores específicos (como a taxa de analfabetismo ou de evasão escolar, a qualidade da água, os índices de mortalidade na região etc.), publicados por instituições de pesquisa e órgãos públicos (como IBGE, Datasus e Inep). Tal prática, além de preservar a independência funcional, aproxima o Ministério Público das necessidades locais e contribui para a eficiência da atuação institucional.

Com isso, a Corregedoria-Geral contribui para reforçar a legitimidade política e social do Ministério Público, norteando a atividade extrajudicial na indução, fiscalização e execução de políticas públicas, bem como na resolução de conflitos sem na necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Desse modo, estimula-se a atuação proativa dos membros do Ministério Público junto à comunidade (*v.g.*, por meio de audiências/consultas públicas, elaboração

<sup>24</sup> Apresentação da Corregedoria Geral do Ceará no sítio eletrônico do órgão. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/institucional/corregedoria-geral/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

de projetos sociais, formação de redes de atuação integrada, capacitação de lideranças, educação para o exercício da cidadania etc.), além de permitir a inserção de políticas públicas nos orçamentos dos entes federativos e a discussão das limitações econômicas do Estado e a necessidade de priorização de demandas.

A Corregedoria-Geral deve ser protagonista do processo de Planejamento Estratégico do MP, ao contribuir para a formação de uma nova cultura institucional em que a atuação do Ministério Público deixa de ser medida apenas pela eficiência no cumprimento de prazos e volumes processuais para estar voltada na efetividade das ações desenvolvidas e nas respostas à sociedade das demandas que lhe são trazidas.

O processo de modernização do Ministério Público também passa pela Gestão de Pessoas por Competências, que é um modelo que tem como objetivo principal “gerenciar as lacunas de competências existentes em uma organização, de forma a assegurar que a atuação dos integrantes da instituição leve à concretização da estratégia organizacional”<sup>25</sup>.

A implantação do modelo de Gestão de Pessoas por Competências impacta, significativamente, diversos processos na instituição, entre eles a qualificação dos seus integrantes. Um dos instrumentos importantes do modelo é o mapeamento das competências<sup>26</sup>, que permite a identificação e classificação das atribuições necessárias à consecução dos objetivos institucionais, assim como a realização do inventário das competências existentes e das eventuais falhas de qualificação de membros, servidores e estagiários. Esse movimento deve ser norteado pelo Planejamento Estratégico, com efetiva contribuição das Corregedorias-Gerais do Ministério Público, tendo como uma das ações mais relevantes a criação de programas de educação continuada que visam a preencher as lacunas de competências e a desenvolver os potenciais dos integrantes da instituição.

Nesse sentido, o ato correicional pode contribuir para a avaliação institucional, tendo como referencial o Planejamento Estratégico do Ministério Público. Isso porque a Corregedoria-Geral, ao examinar os processos de trabalho, pode identificar lacunas de competências (*gaps*<sup>27</sup>) da instituição.

De acordo com Airton Pedro Marin Filho:

Não foi sem propósito que o dever de orientar contido no texto legal precede o de fiscalizar, pois compete à Corregedoria-Geral indicar o rumo, apontar o norte a ser buscado e tratar de assegurar independência e autonomia

25 MPDFT. **Gestão por competências no MPDFT**: conceitos, metodologias e experiências dos ramos do MPU. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. – Brasília: MPDFT. Escritório de Gestão por Competências, 2015, p. 68.

26 De acordo com o Decreto nº 5.707/2006, competências são “um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição”.

27 Segundo Brandão, o *gap* ou lacuna de competências representa a discrepância entre as competências necessárias para concretizar a estratégia corporativa e as competências internas existentes na organização (BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. **Gestão por competências**: métodos e técnicas para mapeamento de competências. Revista do Serviço Público – RSP, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005).

funcional para que o membro possa agir livremente, de acordo com sua consciência, tão somente para a consecução de sua tarefa institucional<sup>28</sup>.

No entanto, cabe às Corregedorias-Gerais do Ministério Público, inclusive em correições preventivas e orientadoras, compatibilizar o princípio da independência funcional com os demais princípios funcionais, para que a instituição possa desenvolver políticas de atuação integrada e, assim, obter melhores resultados na defesa dos bens jurídicos coletivos e difusos<sup>29</sup>.

O Planejamento Estratégico é um caminho para aperfeiçoar a eficiência institucional do Ministério Público, pois, enquanto atividade-meio de natureza administrativa, vincula todos os membros da instituição, a começar pelo procurador-geral. Cria uma espécie de *governança participativa* que inclui todos os membros da instituição, além de aprimorar o diálogo do Ministério Público com a sociedade, exigindo a definição de prioridades, diretrizes, objetivos e metas, para melhor otimizar os recursos humanos e orçamentários.

Nessa linha de raciocínio, acerca da sintonia entre o papel pedagógico da Corregedoria-Geral, o Planejamento Estratégico e a independência funcional dos membros do Ministério Público, Berclaz traz a seguinte reflexão:

Para que essa ideia se torne uma realidade, para que haja trabalho e conscientização coletiva dos membros sobre a necessidade de prevalecer a expressão objetiva de uma vontade-geral coletiva democraticamente escolhida e pactuada, sem que isso implique em desrespeito ao núcleo de independência funcional, fundamental o papel pedagógico e controlador da Corregedoria-Geral no sentido de orientar e fiscalizar as medidas passíveis de serem adotadas para que, vencidas as resistências possíveis, estabelecida a pauta de convergência e o consenso necessário, seja propiciado ambiente de maior sinergia e integração institucional capaz de concretizar a realização plena da ideia do planejamento estratégico não como protocolo de intenções, mas sim como importante instrumento para fortalecimento do Ministério Público enquanto corporação.<sup>30</sup>

Além da interface com o Planejamento Estratégico, a Corregedoria-Geral tem um papel essencial para o sucesso de projetos de Gestão de Pessoas por Competências, pois a interação dos promotores/procuradores corregedores com o cotidiano da prática ministerial permite que a Corregedoria disponibilize um conjunto de dados importante para o mapeamento de processos e de competências institucionais, bem como para diagnosticar as falhas de atuação mais constantes a justificar a intensificação de cursos de qualificação.

28 Discurso do corregedor-geral do Ministério Público de Roraima, Airton Pedro Marin Filho, na posse do cargo. Porto Velho, 15 de maio de 2009. Publicada na Revista Informativa nº 024. Disponível em: <<http://www.mpro.mp.br/documents/10180/561151/Revista+Informativa+24.pdf/be2df281-09cf-4135-92ce-07eb82b3bb58>>. Acesso em: 12 maio 2016.

29 CAMBI, Eduardo. Princípio da independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. **Revista dos tribunais**, vol. 955, maio/2015, p. 135-137.

30 BERCLAZ, Márcio Soares. **A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re)definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional**: XVIII Congresso Nacional do Ministério Público – o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social. Porto Alegre: Magister, 2009, p. 6.



Por exemplo, o Ministério Público do Paraná (MPPR), em conjunto com a Corregedoria-Geral, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e a Subprocuradoria-Geral para Assuntos de Planejamento Institucional, organizou o módulo de atendimento à população. Nos dois primeiros meses de coleta de dados (abril e maio de 2016), foram realizados 14.793 atendimentos pelo MPPR, tendo sido ressaltados os seguintes temas: Direito de Família (38,84%), Direito à Saúde (17,62%), Direito ao Idoso (7,22%), Infância e Juventude (4,82%), Educação (4,56%), Consumidor (4,23%) e outros assuntos (22,71%). Tais dados auxiliam a realização do planejamento da instituição, influenciando na atuação conjunta ou compartilhada de Promotorias de Justiça<sup>31</sup>, eventualmente na criação de novas Promotorias, na alocação de recursos humanos (servidores e estagiários), na padronização de critérios objetivos de atendimento ao público, na avaliação da qualidade e da correção das informações passadas aos usuários dos serviços do MP e na elaboração de cursos voltados à satisfação de necessidades práticas da atuação ministerial etc.

Portanto, o diálogo permanente entre a Corregedoria-Geral, os órgãos responsáveis pelo Planejamento Institucional e pela Educação Continuada do Ministério Público assegura maior eficiência institucional, uma vez que permite o diagnóstico atualizado das ações e omissões, o monitoramento das metas de médio e longo prazo, bem como do desenvolvimento dos conhecimentos necessários para buscar melhores resultados.

## 5. A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO CONTINUADA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 ampliou o elenco de direitos individuais e coletivos e criou sistemas e políticas públicas para garantir a implementação de tais direitos, aumentando a demanda das instituições públicas. Para qualificar os órgãos do Estado, estabeleceu o concurso público como forma de ingresso na carreira pública, elevando o nível de exigência para ingresso na carreira. No entanto, para alcançar a qualidade desejada, o Estado precisa fortalecer o investimento na educação continuada dos servidores.

No intuito de reformar a gestão pública brasileira, em 1995, o governo federal elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE<sup>32</sup>, que contemplou necessidade de investimentos em estratégias de recrutamento

31 A *cooperação* entre Promotorias especializadas, em áreas afins, permite que a matéria seja analisada sob os mais variados ângulos e aspectos, o que facilita a definição de estratégias de ação institucional, a divisão de tarefas e o compartilhamento de responsabilidades, com a atuação processual e extraprocessual mais completa e melhor fundamentada, o que torna o Ministério Público mais eficiente. Com efeito, supera-se a ideia de que a atribuição de uma determinada Promotoria está vinculada, necessariamente, a uma “Vara” Judicial, já que um determinado problema, em razão da sua complexidade e interdisciplinariedade, para ser melhor resolvido, pode e deve ser solucionado por duas ou mais Promotorias, em conjunto. Desse modo, supera-se a concepção “tradicional” de atribuição ministerial, para se buscar “atribuições conjuntas ou compartilhadas”, para ampliar a eficiência do Ministério Público. Cf. DIGIÁCOMO, Murillo José. O Ministério Público e a utopia. In: CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico (Org.) **Direito e justiça. Estudos em homenagem a Gilberto Giacoia**. Curitiba: Ministério Público, 2016, p. 109-110.

32 Os avanços da reforma na administração pública: 1995-97. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília, 1998.



– por meio de concursos e processos seletivos – e de formação continuada – por meio das escolas de governo<sup>33</sup>.

O PDRAE almejava valorizar o servidor público por meio do desenvolvimento de sua eficiência, modificando sua imagem perante a sociedade. Um dos desdobramentos do Plano foi a normatização das escolas de governo por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, que acrescentou o § 2º no Art. 39 do texto constitucional, regulamentando que a União, os Estados e o Distrito Federal “manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira”<sup>34</sup>.

Como parte do processo de reforma administrativa e desenvolvimento de pessoal, diversos órgãos públicos criaram escolas de governo, ou seja, setores responsáveis pela qualificação de seus servidores e disseminação de informações relevantes acerca dos serviços prestados à sociedade. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), as escolas de governo foram criadas com a finalidade de “promover a formação e a profissionalização de agentes públicos, visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas”<sup>35</sup>. O processo de educação corporativa no âmbito do Ministério Público brasileiro acompanhou as mudanças da sociedade e o aumento da complexidade da atuação ministerial, envolvendo aspectos técnico-jurídico, éticos, sociais e políticos e, conseqüentemente, elevou as demandas por estudos e qualificações dos membros.

Gradativamente, foram ampliadas as ações das Escolas dos Ministérios Públicos do Brasil, bem como dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil, voltados ao aprimoramento cultural e profissional dos membros da Instituição.

Nesse sentido, o art. 35 da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público Nacional), trata especificamente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) como “órgão auxiliar do Ministério Público destinado a realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais”. Ademais, os CEAFs integram o sistema público de ensino, na modalidade de educação profissional e

33 BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995, p. 55.

34 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988, p. 1 (Anexo). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 3 mar. 2013.

35 Apresentação das Escolas de Governo. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/escolas-de-governo>>. Acessado em: 15 mar. 2016.

tecnológica, que está regulamentada nos artigos 39 a 42 da Lei 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional)<sup>36</sup>.

Com efeito, o cumprimento da missão constitucional do MP evidenciou a necessidade de aprimoramento científico, por diversos meios, “não só com o estudo e a busca de posicionamentos uniformes de sustentação perante os Tribunais da Federação e o Supremo Tribunal Federal, mas interagindo para a **troca de experiências pedagógicas** e de desenvolvimento profissional de membros dos Ministérios Públicos”<sup>37</sup> (grifos nossos).

Dentro dessa ótica, as ações educacionais ofertadas por essas Escolas e pelos CEAFs dos MPs visam, entre outras finalidades, a qualificar membros, servidores e estagiários do Ministério Público, contribuindo para aperfeiçoar suas atividades nas diversas áreas de atuação técnica, gerencial e comportamental.

É importante estabelecer uma troca de experiências pedagógicas entre as Corregedorias-Gerais e as escolas ou centros de estudos, pois os diagnósticos e demandas captados em ações correicionais podem fortalecer as propostas político-pedagógicas do Ministério Público. Tais informações permitem estabelecer projetos comuns voltados a aprimorar a educação continuada para prevenir atuações equivocadas e, assim, ampliar a eficiência da instituição na promoção da justiça.

Dessa forma, a partir da construção de uma proposta interdisciplinar, as Corregedorias-Gerais em conjunto com as Escolas e/ou os CEAFs podem promover eventos presenciais ou a distância, via *webcast*<sup>38</sup>, *webconferências*<sup>39</sup>, cursos em EaD<sup>40</sup> e videoaulas com temas gerenciais, comportamentais, técnicos e jurídicos, bem como a elaboração de documentos de qualificação e espaços de compartilhamento de boas práticas.

É importante destacar a Resolução nº 146, de 21 de junho de 2016 (publicada em 06 de julho de 2016), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de membros e servidores do Ministério Público. Tal resolução cria a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP) e enfatiza a preocupação do CNMP em fomentar a capacitação no âmbito do MP como forma de garantir a qualidade dos serviços prestados à sociedade. O artigo 8º

36 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) na Sistemática do Ministério Público brasileiro. In: **XI Encontro Nacional de Escolas de Governo. 10 e 11 de dezembro de 2015. Brasília/DF**. Disponível em: <[http://www.http://redeescolas.enap.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/XI-ENEG\\_CEAF\\_MPSP.pdf](http://www.http://redeescolas.enap.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/XI-ENEG_CEAF_MPSP.pdf)>. Acesso em: 15 julho 2016.

37 Texto de apresentação sobre as Escolas e Centros de Estudos dos MPs do Brasil, disponível em: <[http://www.cdemp.com/cdemp/ver\\_conteudo.php?pagina=2&titulo=historia](http://www.cdemp.com/cdemp/ver_conteudo.php?pagina=2&titulo=historia)>. Acesso em: 2 jun. 2016.

38 Transmissão de áudio e vídeo utilizando a tecnologia *streaming media*. Pode ser utilizada por meio da internet ou redes corporativas ou intranet para transmissão de eventos.

39 Reunião ou encontro virtual realizado pela internet por meio de aplicativos ou serviço com possibilidade de compartilhamento de apresentações, voz, vídeos, textos e arquivos via web.

40 O Decreto 5.622/2005 normatizou a Educação a Distância como uma modalidade educacional caracterizada por processos de ensino e aprendizagem em que a mediação didático-pedagógica se desenvolve com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com educandos e educadores desenvolvendo atividades de ensino-aprendizagem em lugares ou tempos diversos.

desta Resolução, por exemplo, afirma que a UNCMP estabelecerá carga horária mínima obrigatória para os cursos de vitaliciamento e de aperfeiçoamento periódico de Membros e servidores.

Com isso, a educação continuada no âmbito do Ministério Público brasileiro passa a ser uma *diretriz institucional* e um *dever funcional* que vincula todos os integrantes do MP, que terão que cumprir frequência obrigatória mínima em cursos de aperfeiçoamento periódico. Caberão aos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, Escolas ou órgãos similares desenvolver tais cursos, com ênfase na educação a distância (EAD) [art. 12 da Resolução 146/2016], inclusive a partir da interlocução com as Corregedorias-Gerais, a quem competirá auxiliar no diagnóstico das lacunas de conhecimento (técnico, gerencial e comportamental), bem como a função de fiscalizar a participação permanente dos membros do MP aos Cursos e a de monitorar o aperfeiçoamento contínuo dos integrantes da instituição.

A eficiência da educação continuada no Ministério Público e a eficácia do artigo 8o da Resolução 146 do CNMP dependem do aprimoramento do planejamento anual de cursos, pelos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional ou órgãos similares, bem como da melhor integração das unidades de capacitação do MP brasileiro, para possibilitar a mais rápida troca de informações, disponibilidade de vagas em cursos oferecidos, cessão de conteúdos e intercâmbio de professores/instrutores. O sucesso da educação continuada também depende do desenvolvimento de sistemas informáticos de gestão de informações e de competências que consigam, dentre outros fatores, planejar trilhas de aprendizagem que possam influenciar tanto na criação de novos cursos ou no aperfeiçoamento dos existentes quanto na construção personalizada de atividades que devem compor a carga horária mínima de qualificação dos membros e servidores do MP. A obrigatoriedade da educação continuada deve vir acompanhada de um planejamento de cursos que desperte o interesse do servidor/membro, mas também permita a distribuição da carga horária ao longo do ano.

Além da participação em cursos, presenciais ou à distância, atividades de pesquisa e de extensão devem compor essa carga horária, para permitir que membros e servidores do MP também sejam multiplicadores de informações e conhecimentos nas comunidades em que estão inseridos.

Entretanto, é preciso levar a sério a fiscalização do cumprimento da carga horária obrigatória. A eficiência da educação continuada no MP exige um compromisso recíproco entre as Administrações Superiores, que devem disponibilizar recursos orçamentários para o desenvolvimento de atividades de qualificação (qualificando as equipes de servidores e membros que integram os CEAFs ou órgãos similares), e de membros e servidores, responsáveis pela gestão de suas respectivas carreiras profissionais. A eficiência no serviço público é um novo *standard* comportamental – aliás, um dever funcional – que contraria as

zonas de conforto e comodidade da estabilidade/vitaliciedade no cargo público. Tal estabilidade/vitaliciedade existe para proteger os servidores públicos contra abusos de autoridade superiores e, ao fim e ao cabo, assegurar a continuidade e a qualidade no serviço público. Com efeito, estabilidade/vitaliciedade não deve ser sinônimo de comodismo nem, muito menos, causa de ineficiência do serviço público, não podendo suprimir a *meritocria* indispensável à eficiência do MP brasileiro, cujos servidores e membros precisam se submeter a avaliações periódicas de qualidade no trabalho.

Portanto, o não-cumprimento da carga horária mínima de qualificação deve não apenas impactar no exame da estabilidade dos servidores e do vitaliciamento dos membros do MP, em estágio probatório, ou na avaliação das promoções por merecimento. O descumprimento do dever funcional de submissão ao mínimo de carga horária em cursos de atualização deve gerar, por parte das Administrações Superiores e especialmente das Corregedorias-Gerais, a partir de atos normativos a serem editados para complementar a Resolução 146/CNMP, a instauração de processos disciplinares, para que os respectivos servidores/membros apresentem justa causa para o não-cumprimento integral ou parcial dessa carga horária. Caso tais justificativas não sejam aceitas, os órgãos internos de controle devem determinar a reposição da carga horária faltante, em prazo a ser estipulado, sob pena de caracterização de desvio funcional, a ser apurado com observância do devido processo administrativo e passível da imposição de sanções disciplinares.

Afinal, o despreparo técnico, gerencial e/ou comportamental dos servidores e dos agentes do Ministério Público, devidamente comprovados pela ausência de preparação adequada ou em desacordo com os propósitos da educação continuada, implica a ineficiência dos serviços prestados pelo MP à população, atentando contra o princípio da eficiência inserido no artigo 37 da Constituição Federal.

Por outro lado, é importante a criação de políticas internas de incentivo à educação continuada no MP brasileiro. Servidores e membros que se destaquem e, ao longo de suas atividades funcionais, apliquem e desenvolvam os conteúdos apreendidos nos cursos ofertados devem ser mais valorizados. A gestão de competências deve permitir a criação de *banco de talentos* que, a partir de critérios objetivos, dêem transparência às informações inerentes à trajetória profissional de cada servidor/membro (indicando, por exemplo, quais cursos realizou, qual foi o aproveitamento em cada um deles, se foram desenvolvidos projetos estratégicos, se alguma de suas práticas foi inscrita no banco nacional de projetos etc.), para possibilitar que tais profissionais possam ser escolhidos para ocupar cargos na Administração Superior (assessoria de Procuradores-Gerais, Corregedores-Gerais e Subprocuradores, Centros de Apoio, Câmaras de Coordenação ou Revisão, CEAFs, etc.), auxiliarem formalmente ou informalmente o Conselho Nacional do MP, chefiarem determinado Departamento ou serem membros das diretorias das associações de classe, para receberem auxílio financeiro para a realização de cursos no Brasil ou no exterior, para representarem

o MP em discussões com outros órgãos do setor público, da iniciativa privada ou da sociedade civil organizada, para acompanharem o desenvolvimento de políticas públicas ou da atividade legislativa etc.

## 6. PRÁTICAS EDUCATIVAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

A sociedade contemporânea é marcada pela mudança e pela imprevisibilidade ou, conforme conceitua Bauman<sup>41</sup>, por uma “era de liquidez”; uma época de fragmentação e incerteza, em que nada é feito para durar. A educação foi atingida por esse fenômeno, pois as práticas educacionais deixaram de ser exclusividade das instituições de ensino, dos professores e dos livros, diluindo-se por espaços, tempos e formatos diversos.

Se, por um lado, há incerteza e descontinuidade, por outro, as inovações inseridas pelas novas tecnologias de informação e comunicação contribuíram para ampliar a oferta de informação e conhecimento. Com base no fenômeno da ampliação das práticas e espaços educacionais, a contemporaneidade é caracterizada pela *sociedade do conhecimento* (LIBÂNEO, 1999). Logo, a ampliação das práticas educacionais também diversificou o campo de atuação do pedagogo, que extrapolou o universo escolar e ganhou relevância também na implementação de políticas públicas e na educação corporativa, em empresas privadas e em órgãos públicos.

No âmbito da educação corporativa, o pedagogo formula e gerencia políticas educacionais, perpassando pelo planejamento, coordenação, execução e avaliação de programas e projetos educativos, além de relacionar-se com os setores responsáveis pelo planejamento estratégico – visto que a educação corporativa visa ao alcance das metas institucionais – e com os setores responsáveis pela política de desenvolvimento de pessoas do órgão. No caso do Ministério Público, isso significa a necessidade de interação com o respectivo setor de Gestão de Pessoas (foco nos servidores) e com a Corregedoria-Geral (foco nos membros).

Visando a potencializar as ações educacionais por meio de suas escolas de gestão, diversos órgãos públicos têm incluído pedagogos em seus quadros. Seguindo essa tendência, o Ministério Público brasileiro têm disponibilizado vagas para pedagogos em seus concursos, principalmente a partir de 2012<sup>42</sup>, justamente para potencializar as ações de suas escolas de governo, aumentando a oferta de cursos presenciais e a distância.

A atividade pedagógica nos órgãos públicos guarda semelhanças com a atuação do pedagogo no ambiente escolar, na medida que ambos trabalham com planejamento, gestão e avaliação educacional. Estão presentes, também, questões

41 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. 258p.

42 A partir de 2012, diversos Ministérios Públicos ofertaram vagas para pedagogos em seus concursos, tendo como uma das atribuições a atuação nas Escolas do MP/Centros de Estudo: MPU, MPPR, MPSC, MPSP, MPPA, MPRJ, MPRO, MPAC, MPES e MPAM.



curriculares, estruturadas na forma de percursos e trilhas de aprendizagem, permeadas pela peculiaridade de cada instituição.

No entanto, atuando no universo institucional, o pedagogo possui atribuições específicas, tais como: transformar os interesses e necessidades educacionais dos integrantes e dos setores da instituição em projetos e ações educacionais; participar de projetos de gestão por competências, de gestão de desempenho e de gestão do conhecimento; orientar atividades voltadas à transformação do desenho instrucional de cursos em linguagem multimídia e em material didático para cursos presenciais; selecionar estratégias instrucionais e mídias adequadas aos diferentes tipos de conteúdos, objetivos, públicos-alvo e modalidades de ensino; e prestar assessoramento técnico à instituição em matérias de planejamento, desenvolvimento e gestão institucional<sup>43</sup>.

No Ministério Público, as Escolas e os CEAFs são os órgãos responsáveis pela qualificação dos membros, servidores e estagiários, com base em princípios e metas estabelecidos no planejamento estratégico institucional. Para isso, atuam em conjunto com órgãos e unidades administrativas (Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria-Geral, Planejamento Institucional, Centros de Apoio etc.), desenvolvendo ações educacionais nas diversas áreas de atuação do MP<sup>44</sup>. Todavia, para alinhar os programas e projetos educacionais com as metas institucionais, é essencial que haja *diálogo (pontos de contato)* entre as Escolas/CEAFs e os demais setores da instituição, com especial destaque para a interação com as Corregedorias-Gerais.

O diálogo é o *método* com maior potencial pedagógico na interação intersetorial, pois os processos dialógicos caracterizam-se pela troca de saberes, em que após cada encontro, cada reunião, cada conversa, membros e servidores que trabalham nas Escolas/CEAFs e nas Corregedorias-Gerais saem diferentes: *sabendo mais, sendo mais*. Fortalecem-se por meio do diálogo, que reaviva o princípio freiriano norteador de todo ato de ensino e aprendizagem lúcido: “Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre”<sup>45</sup>.

Tendo como referência a realidade vivenciada no MP-PR, a atuação de pedagogos no Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) tem otimizado o planejamento e a execução das ações educacionais, assim como tem garantido maior integração junto aos órgãos e unidades administrativas. Em termos de planejamento, pode-se enfatizar a construção do Plano Anual de Capacitação que, a partir de 2015, vem sendo elaborado em parceria com a Subprocuradoria-Geral para Assuntos de Planejamento Institucional – SUBPLAN,

43 Estes são exemplos de atribuições do cargo de Pedagogo no âmbito do MP, retirados das atribuições dispostas no sítio eletrônico do MPU, do MPPR, do MPSC e do MPSP.

44 Tais como: de Defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, da Criança e do Adolescente e da Educação, de Proteção à Saúde Pública, de Defesa do Consumidor, de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária, Criminais, do Júri e de Execuções Penais, de Proteção aos Direitos Humanos, de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo etc. As ações educacionais nesses temas, geralmente, são realizadas em parceria com os Centros de Apoio Operacionais as Promotorias de Justiça (CAOPs).

45 FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989



aliando a definição das necessidades educacionais aos planos setoriais. O formato e a metodologia de algumas ações também foram aperfeiçoados, buscando alternativas didáticas de aprendizagem ativa, vinculadas a situações práticas (casos, exemplos e resolução de problemas). Houve, ainda, um incremento na avaliação das ações, o que melhorou a capacidade de reflexão sobre o trabalho realizado e impactou positivamente o planejamento do futuro.

A concepção de uma educação dialógica e participativa propicia às Escolas e ao CEAFs, em conjunto com as Corregedorias-Gerais, um protagonismo como órgãos mediadores ao conclamarem as diversas áreas e órgãos do Ministério Público para a elaboração de ações educacionais e o desenvolvimento de boas práticas, a partir de diferentes discursos que se entrelaçam e geram novos saberes e competências.

Assim, esse espaço de integração, de relação, é também um encontro democrático, em que todos podem se expressar, pois, conforme Freire:

A verdadeira escuta não diminui em mim, em nada, a capacidade de exercer o direito de discordar, de me opor, de me posicionar. Pelo contrário, é escutando bem que me preparo para melhor me colocar, ou melhor, me situar do ponto de vista das ideias. Como sujeito que se dá ao discurso do outro, sem preconceitos, o bom escutador fala e diz de sua posição com desenvoltura. Precisamente porque escuta, sua fala discordante, em sendo afirmativa, porque escuta, jamais é autoritária.<sup>46</sup>

Esse espaço receptor, fomentado pelas Corregedorias-Gerais, Escolas e CEAFs, permite experimentar práticas de gestão participativa, favorecendo a compreensão de que cada órgão e seus diferentes saberes não podem ser entendidos separadamente, de maneira dicotômica, mas antes em suas relações complementares e até contraditórias, bem como concretizar o princípio constitucional da unidade do Ministério Público.

Com isso se busca a consolidação de uma abordagem pedagógica<sup>47</sup> que estabeleça reciprocidade, cooperação e, em especial, permita que o membro, servidor, estagiário e aprendiz identifique e compreenda seus erros, possibilitando-se a sua prevenção, a partir de uma concepção de erro como uma etapa na construção do conhecimento e não simplesmente como indicativo de bom ou mau desempenho.

Portanto, propõe-se o fortalecimento de *atuação integrada* na qual Corregedoria-Geral, UNCMP, Escolas ou CEAFs trabalham conjuntamente e, em rede, atuam como órgãos promovedores de novos saberes, projetos e ações, em detrimento de um viés pedagógico de cunho tradicional, de cobranças para resultados, que se restringe a um processo de transmissão de informações, a partir de uma relação verticalizada.

46 FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 75.

47 MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti. **Ensino**: as abordagens do processo. São Paulo: E.P.U., 1986.

Dessa forma, tanto as Corregedorias-Gerais quanto as Escolas e CEAFs se tornam polos irradiadores de integração, a partir de um modelo de gestão compartilhada, “de educação como lugar da mediação”<sup>48</sup>, que promove o envolvimento e o comprometimento de todos para o alcance dos objetivos institucionais e estratégicos.

## 7. PRÁTICAS POSSÍVEIS DE CORREIÇÃO PREVENTIVA E PEDAGÓGICA

A atuação eficiente do Ministério Público está intimamente ligada às funções preventiva e pedagógica das Corregedorias-Gerais.

No processo correicional, seja antes, durante ou após a visita dos promotores/procuradores corregedores a cada mesorregião, é possível criar ambientes educativos regionalizados. Tais espaços coletivos de diálogo podem servir para coletar informações acerca da atuação ministerial e divulgar dados e conhecimentos aos membros, servidores, estagiários e demais interessados na melhoria do trabalho do Ministério Público.

Além disso, a expedição de orientações, por meio de atos normativos ou informativos, possui importância preventiva e pedagógica. No entanto, a criação de mecanismos bilaterais que também possibilitem a participação da equipe de trabalho das Promotorias de Justiça potencializa o ensino-aprendizagem das informações, conhecimentos, posturas e práticas que a Corregedoria almeja, bem como contribui para o aperfeiçoamento das diversas unidades do MP.

Com isso, torna-se possível aprimorar a avaliação coletiva da atuação ministerial. Tal espécie de avaliação, mediada pelo olhar de todos os atores envolvidos, pode ser considerada uma prática de *avaliação mediadora*<sup>49</sup>, na medida que insere reflexão sobre a ação (trabalho nas Promotorias e Procuradorias de Justiça). Ademais, a avaliação coletiva, por meio do estímulo a práticas dialógicas e de trocas de ideias sobre as rotinas de trabalho, amplia o comprometimento de todos com as melhorias necessárias, uma vez que em diversas situações o processo de aperfeiçoamento da prestação de serviço ministerial não depende exclusivamente do membro do Ministério Público. Exige, ainda, o envolvimento ativo de servidores, estagiários e demais atores sociais, como conselheiros tutelares, agentes policiais, representantes da sociedade civil, autoridades etc.

O compartilhamento de boas práticas também é outra possibilidade de atuação orientadora e preventiva. Enaltecer pessoas ou equipes que possuem práticas criativas, inovadoras e eficientes, por meio da concessão de prêmios ou de destaques nos meios de comunicação internos, serve de estímulo para que esse trabalho seja aperfeiçoado, além de criar uma forma de “competição saudável”

48 FREIRE, Paulo. **Conscientização**. São Paulo: Moraes, 1980.

49 HOFFMANN, Jussara. **Avaliação mediadora**: uma prática em construção da pré-escola à universidade. Porto Alegre: Mediação, 1993.

entre todos os envolvidos na prestação dos serviços ministeriais para, de forma permanente, continuar repensando suas práticas e buscar superar os obstáculos para que os resultados sejam mais eficientes.

Para o planejamento e execução dessas ações pedagógicas é essencial a parceria entre as Corregedorias-Gerais e as Escolas/CEAFs. A título de exemplificação, no Ministério Público do Estado do Paraná a parceria entre CEAF e Corregedoria-Geral, para desenvolvimento de propostas de qualificação, tem permitido diversas ações conjuntas, como a criação dos cursos de “Rotinas Administrativas Extrajudiciais de Promotorias de Justiça”, de Gestão de Promotoria e o de Atendimento ao Público.

Destaca-se, ainda, que o caráter preventivo é foco de ações de qualificação durante os “Cursos de Preparação e Aperfeiçoamento destinados ao Ingresso na Carreira do MPPR”. No Paraná, a partir de 2015, 1/4 da carga do curso é destinada à Corregedoria-Geral, possibilitando que esta realize sua função pedagógica, qualificando os membros desde o seu ingresso na instituição e indicando o perfil que se espera dos novos membros como agentes de transformação social.

Portanto, a Corregedoria-Geral é uma instituição garantidora da eficiência do Ministério Público, exercendo importante função de catalisar as demandas de qualificação do MP. Nesse sentido, a Corregedoria-Geral deve protagonizar a *mediação transformadora* com o órgão responsável pelo Planejamento Institucional e a Escola/CEAFs para, com isso, dinamizar o seu caráter preventivo, orientador e pedagógico, bem como amplificar a resolutividade da atuação do Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. O novo conceito de Democracia e o Ministério Público refundado: o Ministério Público como agente da Democracia Militante. A PEC 37 e as ameaças ao Parquet refundado. Novas posturas resolutivas do Parquet. **Revista do CNMP: a atuação do MP em defesa da sociedade**. Nº 4. Brasília. p. 79-110. 2014.

ANTUNES, Ângela. “**Aceita um conselho?** Como organizar o Colegiado Escolar”. In: Guia da Escola ESCidadã, vol. 8. São Paulo: Cortez. Instituto Paulo Freire, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. 258p.

BERCLAZ, Márcio Soares. **A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re)definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional**: XVIII Congresso Nacional do Ministério Público – *o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social*. Porto Alegre: Magister, 2009.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; TESSEROLLI, Kelly Cristina Ferreira. **Uma política de formação continuada**. Teses do XX Congresso Nacional do Ministério Público. Brasília: Gomes e Oliveira Ed., 2013.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. **Gestão por competências**: métodos e técnicas para mapeamento de competências. Revista do Serviço Público – RSP, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988, p. 1 (Anexo). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 3 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: nº 9394/96. Brasília: Senado Federal, 1996.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. seção 1, p. 3. Brasília: Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, 24 fev 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-97. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE%5CImplementation/CiroCristo.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMBI, Eduardo; GONÇALVES, Leonardo Augusto. Ministério Público Social. **Revista de processo**, vol. 177, nov./2009.

\_\_\_\_\_.; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**, vol. 908, jun./2011.

\_\_\_\_\_. Princípio da independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. **Revista dos tribunais**, vol. 955, maio/2015.

\_\_\_\_\_. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2016.

CARVALHO, Antonio Ivo de Carvalho et al. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2009.

DIGIÁCOMO, Murillo José. O Ministério Público e a utopia. In: CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico (Org.) **Direito e justiça. Estudos em homenagem a Gilberto Giacoia**. Curitiba: Ministério Público, 2016.

\_\_\_\_\_. Entrevista. **Revista jurídica do Ministério Público do Paraná**, vol. 1, dez./2014.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. **Conscientização**. São Paulo: Moraes, 1980.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. 32. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIACOIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. **Justitia**, vol. 64, jul./dez. 2007.

GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. Volume 1 – nº 1. p. 11-36. jan/jun 2001. Disponível em: <[http://www.esmp.sp.gov.br/2010/revista\\_1.pdf](http://www.esmp.sp.gov.br/2010/revista_1.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) na Sistemática do Ministério Público brasileiro. In: **XI Encontro Nacional de Escolas de Governo. 10 e 11 de dezembro de 2015. Brasília/DF**. Disponível em: <[http://www.redeescolas.enap.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/XI-ENEG\\_CEAR\\_MPSP.pdf](http://www.redeescolas.enap.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/XI-ENEG_CEAR_MPSP.pdf)>. Acesso em: 15 julho 2016.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação mediadora: uma prática em construção da pré-escola à universidade**. Porto Alegre: Mediação, 1993.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Coord.) **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

KONDER, L. R. **O Futuro da Filosofia da práxis – pensamento de Marx no século XXI**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 13<sup>o</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MARIN FILHO, Airton Pedro. **Discurso de posse do Corregedor-Geral do Ministério Público de Roraima. Porto Velho, 15 de maio de 2009**. **Revista Informativa nº 024 – Disponível em:** <<http://www.mpro.mp.br/documents/10180/561151/Revista+Informativa+24.pdf/be2df281-09cf-4135-92ce-07eb82b3bb58>>. Acesso em: 12 maio 2016.

MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti. **Ensino: as abordagens do processo**. São Paulo: E.P.U., 1986

MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MPDFT. **Gestão por competências no MPDFT: conceitos, metodologias e experiências dos ramos do MPU**. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. – Brasília: MPDFT. Escritório de Gestão por Competências, 2015.



SILVA, Cátia Aida. **Justiça em Jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SILVA, Claudio Barroa. **O Ministério Público e os Vinte anos da Constituição Federal**. Artigo publicado no Grupo Nacional de Membros do Ministério Público (GNMP). 2012. Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/101/o-ministerio-publico-e-os-vinte-anos-da-constituicao-federal>>. Acesso em: 28 abr. 2016.



# CORREGEDORIAS E AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DESAFIOS E POTENCIAIS IMPACTOS

*[The Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility and the constitutional duties of the Public Prosecution: challenges and potential consequences]*

**Geisa de Assis Rodrigues<sup>1</sup>**

**Recebido em 16.06.2016**

**Aprovado em 22.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Atual desenho institucional do Ministério Público e desafios à atuação correcional. 2.1. O amplo espectro das atribuições do Ministério Público. 2.2. As novas exigências quanto à atuação do Ministério Público no século XXI. 3. Considerações finais: potenciais impactos das Corregedorias no exercício das atribuições constitucionais do Ministério Público. Referências.

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é examinar as relações entre a atuação da Corregedorias do Ministério Público e o exercício das atribuições da instituição. Para tanto, focamos a nossa abordagem em dois desafios que se apresentam à atividade de correição: o amplo espectro das atribuições do Ministério Público no Brasil e as atuais exigências sociais de que essa atuação seja transparente, resolutiva e inventiva. A Corregedoria, em seu papel de fiscalização e orientação, é um importante instrumento de *accountability* e, por isso, deve ser dinâmica, imparcial e operosa. Embora exerça atividade-meio, a Corregedoria pode ensejar impactos positivos ou negativos no exercício da atividade finalística do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *This article aims to study the implications of Prosecutorial Internal Control to the performance of the Prosecution Service functions. Thus, we focused on examining two main challenges that are presented to internal control: the wide range of the Prosecutorial functions in Brazil and the current social demands that the Prosecution Service act in a transparent, resolute and creative way. The Internal Control Authority has the role of control and orientation of Prosecutors, and so it is an important tool of enhancing Prosecutorial accountability, that is why it shall be dynamic, impartial and industrious. Although Internal Control does not deal with the essential activities in the Prosecutorial Service it can impact positively or negatively the finalistic institutional functions.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedoria. Ministério Público. Controle interno. Accountability.

**KEYWORDS:** *Internal Control. Prosecution Service. Accountability.*

<sup>1</sup> Procuradora Regional da República. Mestre e doutora pela UERJ. Pós-doutora pelo Kings College. Professora licenciada da UFBA. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

## 1. INTRODUÇÃO

A iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público em criar um espaço de reflexão sobre o papel das Corregedorias do Ministério Público é bastante oportuna. Do mesmo modo que o controle interno no setor público, em geral, vem, cada vez mais, sendo objeto de artigos publicados em periódicos nacionais e estrangeiros<sup>2</sup>, também o poder corregedor merece uma detida reflexão acadêmica e institucional.

A atual cultura de Estado democrático de Direito pressupõe que o exercício das funções públicas esteja sujeito a um controle que seja, ao mesmo tempo, eficaz para evitar os desvios de conduta e para engendrar uma ambiência de eficiência no atendimento das metas. O controle só tem sentido quando garante o cumprimento de um objetivo e deve se limitar às situações em que há riscos de que esse objetivo não seja alcançado (TCU, 2009)<sup>3</sup>.

A relevância do pleno e adequado atendimento dos encargos atribuídos pelo constituinte e pelo legislador ordinário ao Ministério Público é tremenda. Como veremos com mais vagar adiante, o rol de atribuições do Ministério Público no Brasil é extensíssimo, assim como os instrumentos que lhe foram conferidos. Portanto, as disfunções na atuação ministerial, sejam condutas comissivas ou omissivas, impactam a efetividade de normas de garantia de direitos de diversos matizes.

Não por acaso, Macedo<sup>4</sup> arrola a Corregedoria como um instrumento de democracia participativa, pois torna o Ministério Público permeável a um maior controle finalístico pela sociedade. Como instituição que vela pela ordem democrática, o agir do Ministério Público deve incorporar tal valor. Como é cediço, o que torna possível o Estado democrático de Direito é justamente a qualidade de abertura que a essência democrática lhe empresta. Porque “*la democracia debe ser propuesta como objetivo constante y debe entenderse como proceso siempre abierto en el tiempo*”<sup>5</sup>. A democracia é um verdadeiro processo histórico incessante, sempre se admitindo uma maior democratização do que é democrático<sup>6</sup>. Não é a toa que o Estado democrático de Direito é fundado em uma constitucionalização aberta, que define os princípios básicos mas que permite que várias categorias possam ter uma moldura diferenciada ao longo do tempo.

2 *Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais*. Revista de Administração Pública, 48(5): 1135-1163, set/out. 2014. Acessível em: 9 jun. 2016.

3 “Controle genericamente falando, é uma ação tomada com o propósito de certificar-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado. Objetivo é o que se deseja alcançar tal como definido no planejamento. Risco é qualquer evento que possa impedir ou dificultar o alcance de um objetivo. Controle, portanto, só tem significado e relevância quando é concebido para garantir o cumprimento de um objetivo definido e só faz sentido se houver riscos de que esse objetivo não venha a ser alcançado” (TCU, 2009, p. 4).

4 Democracia participativa na Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

5 DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1998, p. 175.

6 REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

Mesmo para Kelsen<sup>7</sup> a gestão do interesse público não se restringia ao campo da elaboração das normas – democracia da legislação –, mas deveria avançar ao campo da execução das opções normativas – democracia da execução. Bobbio<sup>8</sup>, apesar de partir de paradigmas não coincidentes com os kelsenianos, manifesta a mesma preocupação ao se pronunciar sobre a necessidade de avaliar o efetivo grau de democratização de um país investigando se todas as esferas públicas estão contaminadas pelo vírus da democracia.

A complexidade da sociedade moderna confere aos técnicos da Administração Pública, que integram segundo D’Atena<sup>9</sup> o circuito “não democrático” dos agentes públicos, porquanto não eleitos diretamente pela sociedade, ao menos em países como a Itália e o Brasil, uma extensa margem de poder no exercício das opções políticas estabelecidas pelo legislador, notadamente os que são considerados agentes políticos como juízes e representantes do Ministério Público. Tanto maior será a responsividade<sup>10</sup> do Estado, ou seja, a sua maior capacidade de responder aos anseios dos cidadãos, quanto mais transparente e suscetível ao controle social for tal segmento estatal<sup>11</sup>. À evidência que tais instituições técnico-políticas, tendo sua conformação determinada pelo legislador, em geral o constituinte, estão legitimadas para o exercício de suas funções. Todavia, este exercício deve ocorrer, e cada vez mais, sob o influxo do princípio jurídico da democracia.

Como sabiamente em nosso sistema o Ministério Público não está sujeito ao escrutínio eleitoral, o controle das Corregedorias, como processo de redução do poder<sup>12</sup>, é umas vias de ensejar *accountability*, conceito a que voltaremos no desenvolvimento do trabalho. Podemos nos valer da lição de Comparato<sup>13</sup>, ainda que pensada para as sociedades empresariais, que o controle se divide em controle-fiscalização, que tem como objeto o cumprimento dos requisitos normativos, e o controle-orientação, que syndica o atendimento das finalidades.

Para Mazzilli<sup>14</sup>, as Corregedorias são órgãos orientadores e fiscalizadores das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Assim, a Corregedoria tem papel de fiscalizar e orientar os membros do Ministério Público, e essas duas funções devem manter constante diálogo e não ensejar resultados contraditórios. Embora Mazzilli<sup>15</sup> esteja certo ao reputar a Corregedoria como

7 *A democracia*. Tradução Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Benedetti. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

8 *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*. Torino: Einaudi, 1984.

9 *Il principio democratico nei sistemi dei principi costituzionali*. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996.

10 DAHL, Robert A. *Poliarquia. Participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

11 LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

12 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

13 *Muda Brasil – uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

14 *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

15 *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

o único órgão da Administração Superior do Ministério Público que só detém funções ligadas à atividade-meio, as implicações de sua atuação para o exercício da atividade-fim são relevantíssimas e serão abordadas no presente trabalho.

Preliminarmente, abordaremos os desafios que o atual desenho institucional do Ministério Público apresenta à Corregedoria. Seguiremos enfocando dois desafios específicos à função de Corregedoria: o amplo espectro de atuação do Ministério Público brasileiro e as atuais exigências de como deve se dar essa atuação. Por fim, em nossas conclusões exporemos como consideramos que a Corregedoria pode impactar positivamente e negativamente o exercício das atribuições do Ministério Público. Ficará evidente ao leitor que a qualidade dos impactos dependerá de como a Corregedoria responderá aos dois reptos examinados.

Ainda nessa fase propedêutica é importante anotar que muitos dos exemplos e relatos apresentados ao longo do trabalho serão referentes ao Ministério Público Federal, instituição que, com muito orgulho, integro há 21 anos. Esforços foram enviados para que fossem utilizadas experiências com potencial de serem universalizadas para os outros ramos do Ministério Público, pois, como diria o poeta Manoel de Barros, “*o meu quintal pode ser maior que o mundo*”.

## 2. ATUAL DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DESAFIOS À ATUAÇÃO CORRECIONAL

Nos dicionários da Língua Portuguesa mais conhecidos, o vocábulo *corregedoria* é apresentado como a área de atuação do *corregedor*, e o *Corregedor* é definido como o magistrado que tem como atribuição corrigir os equívocos das autoridades judiciárias<sup>16</sup>.

Com efeito, a Corregedoria teve sua gênese relacionada à fiscalização da atividade judicial, e apenas em um segundo momento se expandiu para outros órgãos jurídicos, adotando-se a mesma nomenclatura<sup>17</sup>. Não é objetivo do presente artigo traçar uma evolução das Corregedorias do Ministério Público; o fato é que passam a se estruturar nos moldes como hoje a conhecemos a partir da década de 1950<sup>18</sup>, como ilustra a lei do Estado de São Paulo nº 2.878, de 21 de dezembro de 1954, que criou a figura do procurador de Justiça *corregedor*. Todavia, na primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União, a Lei nº 1341, de 1951, não havia referência a uma Corregedoria. Ao passo que o Ministério Público de São Paulo tem uma Corregedoria tradicional, outros ramos do

16 FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. No mesmo sentido: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

17 FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

18 BARROS, Luiz Carlos Galvão. A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. *Revista Justitia*, São Paulo, 52(152), out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d9aa7a.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.



Ministério Público estruturam-na mais recentemente, pelo menos após a edição da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981.<sup>19</sup>

Um dos maiores resultados da instituição do Conselho Nacional do Ministério Público foi, sem dúvida, a maior transparência do Ministério Público e a apresentação de novos canais de comunicação da sociedade com a instituição, incluindo a efetiva organização das Corregedorias em todos os ramos do Ministério Público. Por exemplo, hoje é possível conhecer a instituição e saber dados comezinhos, como a quantidade de membros e servidores e os números da atuação judicial e extrajudicial.

Apesar de estarem melhor organizadas, ainda há muito o que fazer para atingirmos o ideal pleno de uma Corregedoria “dinâmica, operosa e imparcial”<sup>20</sup>, especialmente no que se refere ao dinamismo e à operosidade. A renovação do Ministério Público no processo constituinte de 1988 ensejou a elaboração da Lei Complementar nº 75/1993 e da Lei Orgânica nº 8625/1993, que também cuidaram das Corregedorias.

Nos dias atuais, a expectativa é que o controle interno finalístico do Ministério Público por meio das Corregedorias reduza o *deficit* de *accountability* da atividade ministerial<sup>21</sup>. Tais autores americanos, examinando especificamente a atuação do Ministério Público em matéria de persecução criminal, concluem que tanto no sistema americano de *common Law*, que adota na maior parte dos casos o controle dos promotores pelas eleições, quanto nos países de *civil law*, que adotam o controle burocrático interno, há pouco conhecimento sobre o trabalho do Ministério Público e pouco controle sobre se as razões invocadas na atuação ministerial correspondem ao interesse pleno da sociedade. Partem do pressuposto que na esfera individual não existem muitos desvios de atuação dos membros do Ministério Público, estando o *deficit* de *accountability* relacionado principalmente à opacidade dos resultados institucionais.

Não por acaso, em 2004 na reforma do Judiciário foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público, para garantir o adequado funcionamento das Corregedorias e atuar supletivamente, intensificando, assim, a possibilidade de *accountability* do Ministério Público.

O conceito de *accountability* pressupõe: “a apreensão da categoria *principal* (mandante) e *agent* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement*

19 Posso testemunhar que a função de Corregedoria dentro do Ministério Público Federal era muito incipiente, praticamente se limitando a fiscalizar o estágio probatório pelo exame das peças produzidas pelos novos procuradores. Já estava há dezesseis anos no Ministério Público Federal quando meu gabinete foi submetido à primeira inspeção.

20 BARROS, Luiz Carlos Galvão. A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. *Revista Justitia*, São Paulo, 52(152), out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d9aa7a.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

21 MILLER, Marc L.; WRIGHT, Ronald F. The worldwide accountability deficit for prosecutors. *Wash. & Lee Law Review*, 1587 (2010). Disponível em: <<http://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/67-4WrightMiller.pdf>, acesso em 9/06/2016. FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. *Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013. 016>.

(coaço)”<sup>22</sup>. No caso do Ministério Público, o mandante é o povo, que pode manifestar seus interesse de forma direta, por consultas públicas, participação em audiências, e indireta, por meio, por exemplo, das deliberações legislativas, incluindo as de índole constitucional, que devem reger a atuação do Ministério Público.

No mesmo sentido, Water (2009) defende que o Ministério Público deve prestar um serviço “*neutral, non-political, non-arbitrary decision-making*”. Em estudo sobre o Ministério Público de vários países, Water (2009) reconheceu que o maior desafio no controle de uma instituição que tem iniciativa é a fiscalização da omissão, uma vez que a conduta inadequada pode ser sindicada por um Judiciário independente.

O próprio escopo da Corregedoria do Ministério Público evidencia o quão difícil é a sua missão. A dimensão atual do Ministério Público no Brasil é em si um enorme desafio. Segundo dados do CNMP<sup>23</sup> em 2014 havia 10.758 membros da primeira instância, 1808 membros da segunda instância e 110 integrantes do Ministério Público que oficiam nos Tribunais Superiores, totalizando o número de 12.676 membros na ativa distribuídos na esfera federal e estadual. Não só o número de membros do Ministério Público dificulta a atividade fiscalizatória, mas a singularidade dos membros que atuam em cada esfera acaba por tornar a fiscalização mais intensa no trabalho dos membros que oficiam na primeira instância, apesar da relevância da atuação adequada de todos os integrantes da instituição.

A dimensão territorial do Brasil também é um desafio para a atividade de Corregedoria, fator muito relevante para o Ministério Público da União, por sua dimensão nacional, mas também problemático em Estados com extensão territorial significativa e muitas comarcas, como São Paulo, Minas Gerais, Bahia, entre outros.

É impossível se imaginar que a Corregedoria possa ser um exército de um homem só; é fundamental que haja a previsão de corregedores regionais, corregedores auxiliares para abranger toda a extensão do Ministério Público, devendo manter a uniformidade na fiscalização.

O corporativismo também é um desafio importante ainda não totalmente superado; as relações de amizade e empatia podem comprometer a aplicação de sanções necessárias<sup>24</sup>.

Não pretendemos exaurir a análise dos óbices que se apresentam à atividade da Corregedoria, doravante serão examinados dois desafios

22 ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. *Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

23 Segundo dados apresentados na publicação do Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público: um retrato. Dados de 2014. Vol. IV, Brasília: CNMP, 2015.

24 FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

relacionadas à temática da presente abordagem, quais sejam: como fiscalizar uma instituição que tem um espectro de atribuições tão amplo e como as exigências de transparência, resolutividade e inventividade na atuação do Ministério Público no século XXI podem ser contempladas na fiscalização e orientação da Corregedoria.

### 2.1. O amplo espectro das atribuições do Ministério Público

A história do Ministério Público é marcada pela constante reinvenção de seus propósitos institucionais. Todavia, a sua vocação para o exercício de funções de interesse da coletividade sempre foi seu atributo distintivo<sup>25</sup>. Assim, os câmbios institucionais do Ministério Público estão intimamente relacionados à constante reconfiguração do que se considera interesse público e a melhor forma de atendê-lo.

Como não poderia deixar de ser, o Ministério Público brasileiro foi forjado pelas vicissitudes da história da formação das instituições de nosso singular país. Defendeu o Império e seu regime escravocrata no exercício de sua atribuição marcadamente criminal como procurador da Coroa na Constituição de 1824 (PINTO; MIRANDA, 2012)<sup>26</sup>.

Na República velha o Ministério Público, assim como as demais instituições do Estado, estava capturado pelos interesses das oligarquias que dominavam a vida política do Brasil, desde a forma de ingresso em seus quadros, a exemplo do que aconteceu com Monteiro Lobato<sup>27</sup>, até o seu funcionamento, sem autonomia e dependente do Poder Executivo.

Viveu o sonho frustrado de um novo modelo de país na Constituição de 1934, que pela primeira vez lhe dedicou uma Seção, lhe atribuindo diversas funções, inclusive, a promoção da ordem democrática com o exercício das funções

25 LYRA, Roberto. *Visão social do direito*. Rio de Janeiro: Rio, 1976.

26 PINTO, Adriano Moura da Fonseca; MIRANDA, Sandra de Mello Carneiro. O Ministério Público no Império. *Confluências*. Vol. 13, n. 01. Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012. A respeito, ver também o art. 48 da Constituição de 1824. (“No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional”). Em alguns sites, como o do próprio CNMP há menção ao fato da Lei do Ventre Livre ter passado ao promotor de Justiça a função de protetor do fraco e indefeso, ao estabelecer que a ele cabia zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados (Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal\\_legado/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil](http://www.cnmp.gov.br/portal_legado/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil)>). Todavia, examinando a Lei nº 2040, de 28 de setembro de 1871, não identifiquei preceito que conferia esta atribuição à instituição, o que pode ter ocorrido em sua aplicação, todavia, pois não realizamos estudos aprofundados sobre a questão.

27 AZEVEDO, Carmen Lúcia; CAMARGOS, Márcia. *Monteiro Lobato – Furacão na Botocúndia*. São Paulo: Senac, 1997.

eleitorais.<sup>28</sup> Todavia, a Constituição de 1934 não teve eficácia normativa alguma em virtude da suspensão de sua aplicação em sucessivos períodos de estado de sítio decretados pelo Governo de Getúlio Vargas<sup>29</sup>, que praticamente perduraram até o momento em houve forças para implantar um novo aparato constitucional.

No Estado Novo o Ministério Público promovia a cobrança de dívidas da Fazenda Pública<sup>30</sup>, atuava na esfera cível em matéria de interesse de incapazes ou do Estado<sup>31</sup>, mantendo sua atuação criminal tradicional. No Código de Processo Penal de 1941 o Ministério Público passou a ter poder de requisição do inquérito policial e de diligências. Além disso, obteve a titularidade da ação penal pública (embora houvesse algumas exceções como o procedimento penal *ex officio*) e a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei.

A redemocratização do país na Constituição de 1946 voltou com um título específico para o Ministério Público, disciplinando o Ministério Público da União e dos Estados, com a estruturação de uma carreira com previsão de concursos públicos para ingresso e regras objetivas de promoção<sup>32</sup>.

28 **SEÇÃO I Do Ministério Público** Art 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. § 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*. § 2º - Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores. § 3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa. Art 96 - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurado Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato. Art 97 - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo. Art 98 - O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem.

29 LIRA NETO. *Getúlio. 1930-1945*. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

30 Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. Art 105 - Na composição dos Tribunais superiores, um quinto dos lugares será preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada, organizando o Tribunal de Apelação uma lista tríplice. Art. 109, parágrafo único: "A lei regulará a competência e os recursos nas ações para a cobrança da dívida ativa da União podendo cometer ao Ministério Público dos Estados a função de representar em Juízo a Fazenda Federal". Competência do STF para julgar o Procurador-Geral da República nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 101, I, b). Oitiva do Procurador-Geral da República no caso de preterimento do direito de precedência em precatório (art. 95, parágrafo único).

31 São exemplos de atuação do Ministério Público no CPC de 1939, além dos processos de interesse de incapaz (art. 80, § 2º), a ação de nulidade de marca de indústria e de comércio (art. 334), a remissão de hipotecas legais (art.404), usucapião (art. 455), registro de imóveis (art. 460), inventário e partilha (art. 468), extinção de usufruto e fideicomisso (art. 552), averbação ou retificação de registro civil (art. 595), desquite (art. 642), fiscalização das fundações (art. 652), dissolução de sociedade (art. 670) habilitação no casamento (art. 742) e arribadas forçadas (art. 775).

32 Art 125 - A lei organizará o Ministério Público da União, junto a Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho. Art 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*. Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço. Art 128 - Nos Estados, a Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

Mais uma vez o Brasil passava por um período de extrema instabilidade política com a ocorrência do Golpe Militar em 1964, que ensejou mais uma reconstitucionalização do país.

O Ministério Público na Constituição de 1967 foi disciplinado em Seção do capítulo do Poder Judiciário<sup>33</sup>. Na Emenda nº 01 de 1969 o Ministério Público foi enquadrado no capítulo do Poder Executivo<sup>34</sup>. Não podemos olvidar que nesse período foram impostos os Atos Institucionais, que ilegitimamente tinham *status* superior à Constituição, o que tornava todas as instituições dependentes das deliberações da ditadura militar.

Nesse período o Ministério Público foi um importante instrumento na repressão das liberdades<sup>35</sup>, mas muitos de seus membros foram cassados por não compactuarem com o novo regime, a exemplo de José Paulo Sepúlveda Pertence, então integrante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, posteriormente procurador-geral da República e Ministro do Supremo Tribunal Federal<sup>36</sup>. Durante todo esse período não houve mudanças substanciais na atuação do Ministério Público, na esfera cível e criminal. Foi na década de oitenta do século XX que o Ministério Público teve seu desenho institucional revisto e ampliado.

Não se deve a uma mera casualidade o fato de o mesmo texto constitucional que implementou o Estado democrático de Direito no Brasil ter sido responsável

33 Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juízes e Tribunais Federais. Art 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos Indicados no art. 113, § 1º. § 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 139 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior. Parágrafo único - Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º, e art. 136, § 4º.

34 Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais. Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. § 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual. Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.

35 LEMOS, Renato. *Justiça Fardada. O general Peri Bevilacqua no STM (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004. Infelizmente raros foram os membros do Ministério Público que deixaram de aplicar a legislação de segurança nacional, como deixa bem claro a seguinte passagem do livro das decisões do general Peri Bevilacqua, que teve uma bela participação em favor da liberdade no Superior Tribunal Militar: “A falta de justa causa para processar os 14 oficiais e sargento que teriam cometido o ‘crime de fidelidade’ ao governo João Goulart, e que não aderiram em boa velocidade à revolução que irrompera em Minas Gerais a 31 de março, se evidencia ante a fragilidade – para não dizer o ridículo – das acusações contidas na furiosa denúncia. Assim, salienta o informante, ‘assistir palestras de Leonel Brizola’, ‘tomar parte em movimento de solidariedade política’, ‘pressionar o ex-presidente João Goulart a não renunciar’, ‘candidatar-se a cargos eletivos’, ‘ligar-se diretamente ao comandante do III Exército’, ‘frequentar certas livrarias’, ‘estudar publicações de caráter esquerdista’, ‘ir a jantares na Petrobras’, ‘professar ideias esquerdistas’, ‘colaborar com a Supra (Superintendência da Reforma agrária)’ etc., quando muito, em alguns casos, poderia constituir infração disciplinar, mas jamais crime!” (LEMOS, Renato (org.) *Justiça Fardada. O general Peri Bevilacqua no STM (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004. p. 51).

36 Podemos exemplificar como integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo que foram perseguidos na época da ditadura militar: Plínio de Arruda Sampaio, Darcy Paulillo dos Passos, Antônio Sérgio Pacheco Mercier e Chopin Tavares de Lima.



pela nova essência do Ministério Público. Na verdade, nos países que tiveram processos constituintes similares ao brasileiro também foram concebidas instituições destinadas primordialmente à defesa dos interesses da sociedade, especialmente em face de violações perpetradas pelo Poder Público<sup>37</sup>, como o ombudsman ou o defensor do povo.

O Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição diferente, com novas atribuições, com importantes garantias institucionais e pessoais, aliando a sua histórica tradição de postulação em juízo, seja no âmbito penal, com titularidade exclusiva da ação penal, controle externo da polícia e novos poderes de investigação, seja no âmbito cível na tutela de direitos transindividuais e individuais indisponíveis, com a possibilidade de uma ampla atuação de defesa extrajudicial da cidadania, e com os poderes de investigar e de utilizar outras medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social.

O Ministério Público brasileiro atual é uma instituição bastante singular se comparada com os seus congêneres estrangeiros<sup>38</sup>, destacando-se pelo seu novo rol de atribuições, sendo o titular exclusivo da ação penal pública, atuando em concorrência com outros colegitimados na defesa judicial dos direitos transindividuais na esfera cível e o exercendo suas funções de ombudsman, dentre outras funções constitucionais.

A reinvenção do Ministério Público foi bem-sucedida pois sempre contou com a participação de vários de seus membros. Uma cultura institucional interna permitiu essa ampla renovação, que se iniciou formalmente antes mesmo da Constituição com o advento da Lei nº 6938/81, que lhe deu pioneiramente atribuição para a defesa dos danos civis perpetrados pelos degradadores do meio ambiente e da Lei nº 7347/85, que disciplinou a ação civil pública. Várias foram as iniciativas na preparação da instituição para atuar no processo constituinte

37 A Constituição espanhola em seu artigo 54 prevê a figura do defensor do povo: “Uma lei orgânica regulará a instituição do Defensor do Povo como alto-comissário das Cortes gerais, por estas designado para a defesa dos direitos compreendidos neste título e que, para esse efeito, poderá supervisionar a atividade da Administração, dando conta às Cortes Gerais.” A Constituição portuguesa instituiu em seu artigo 23 a figura do Provedor de Justiça: “1. Os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. 2. A atividade do Provedor de Justiça é independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis. 3. O Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República. 4. Os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça na realização de sua missão”.

38 Principalmente quanto às funções na área cível, vide: VESCOVI, Enrique. Tareas del Ministerio Publico. Congreso Internacional de derecho procesal civil. Belgica, Gent, Agosto, 1977. Revista de Processo, São Paulo, v. 03, n 10, p. 149-173, Abr./Jun. 1978. Para uma visão de direito comparado sobre a aplicação do princípio da independência do Ministério Público, vide CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal. Promotor natural atribuição e conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 29/249. Sobre uma breve resenha do Ministério Público italiano e norte-americano, respectivamente, SZNICK, Valdir. O Ministério Público no direito italiano. *Revista dos Tribunais* 499 – Maio de 1977, p. 276/278; e SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público norte-americano. *Revista dos Tribunais* 640 – Fevereiro de 1989 pp. 7-18. Sobre atuação crítica da atuação do Ministério Público, vide CAPPELLETTI, Mauro; JOLOWICZ, J. A. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procedure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão, Giuffrè e Nova York, Dobbes Ferry, 1979. OPEN SOCIETY INSTITUTE SOFIA. Promoting prosecutorial accountability, Independence and effectiveness. Comparative research, 2008. Disponível em: <[https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting\\_20090217.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting_20090217.pdf)>. Acesso em: 11/06/2016. CALABRICH, Bruno (org.). *Modelos de ministérios públicos e defensorias del Pueblo*. Brasília: ESMPU, 2014. vol. 1 e vol 2.



de 1987, a exemplo da Comissão Especial da Procuradoria-Geral, designada em 1985, para contribuir para o futuro desenho do Ministério Público da União<sup>39</sup>, e da Carta de Curitiba, elaborada em 1986, por várias lideranças do Ministério Público<sup>40</sup>.

Assentadas as bases do Ministério Público na Constituição, foram necessárias as complementações legislativas para que as novas linhas institucionais ganhassem realidade e nitidez. Vale consignar a síntese do projeto de lei complementar do Ministério Público da União (PLC nº 69/89) tal qual apresentado na Mensagem nº 002, de 31 de março de 1989, pelo então procurador-geral da República José Paulo Sepúlveda Pertence:

O projeto procura definir instrumentos de atuação do Ministério Público da União, compatíveis com a necessidade de atender aos princípios e funções institucionais explicitadas na Constituição Federal. Optou-se pela enumeração de determinados instrumentos, sem lhes esgotar as possibilidades de expansão, resguardadas pela menção genérica à promoção de ações de qualquer natureza, perante os órgãos judiciários federais. Consagram-se inquérito civil e a ação civil pública como instrumentos por excelência de atuação do Ministério Público da União, perante a jurisdição civil, adotando-se quanto a eles procedimentos semelhantes aos utilizados na jurisdição penal, especialmente no tocante da obtenção de elementos de convicção (notificação e condução coercitiva de testemunhas e requisição de informações). Entre as importantes inovações decorrentes da Constituição está o cometimento ao Ministério Público do controle externo da atividade policial, ao qual o projeto buscou dotar de mecanismos adequados para assegurar, de um lado, a indisponibilidade da persecução penal e, de outro, a prevenção ou a correção da ilegalidade ou do abuso de poder. Explicitando as funções institucionais do Ministério Público, contidas na Constituição Federal, o projeto realça uma delas que, por sua novidade e importância, exigiu abordagem peculiar e inédita: trata-se da defesa dos direitos constitucionais ante aos poderes públicos (englobados, aí, os prestadores de serviços de relevância pública). Recorde-se que, por ocasião dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, acirrados debates se travaram a respeito da instituição no País de figurante semelhante ao ‘ombudsman’ escandinavo, chegando-se à conclusão que tal papel, em nossa sociedade, podia e devia ser desempenhado pelo Ministério Público. A inovação radical que o projeto oferece se situa exatamente neste campo, criando a figura do Defensor dos Direitos do Cidadão, para desempenhar as atribuições contidas no inciso II do artigo 129 da Constituição. Cometendo tais atribuições a um integrante da carreira do

39 Compuseram a comissão o subprocurador Aristides Junqueira Alvarenga, os procuradores da República José Antônio Leal Chaves, Anadyr de Mendonça Rodrigues, Álvaro Augusto Ribeiro Costa (então presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República), o procurador do Trabalho João Pedro Ferraz dos Passos, o procurador militar Jorge Luiz Dodaro, o assessor do Gabinete Civil da Presidência da República, José Celso de Mello Filho e o diretor-geral do Departamento de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, José Reinaldo Montenegro de Araújo.

40 MAZZILI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

Ministério Público Federal, escolhido em procedimento do qual participa órgão colegiado da instituição (o Conselho Superior), para exercer mandato de dois anos, a proposta visou cercar o responsável por tão relevante atribuição dos predicamentos e garantias indispensáveis ao bom desempenho do encargo, em benefício da sociedade. Ponto fundamental do projeto é o relativo às garantias dos membros do Ministério Público da União. A matéria revelou aspectos de grande complexidade, em especial, quando se cuidou de compatibilizar a inamovibilidade dos seus membros com os princípios da unidade e da indivisibilidade, aquela e estes consagrados pela Constituição, o que tornou inadequado, no particular, a utilização dos parâmetros das garantias da magistratura. O projeto pretende ter adotado solução que harmoniza a garantia e os princípios institucionais mencionados, estabelecendo a sede natural de cada um dos níveis das carreiras do Ministério Público da União, distribuindo-os, horizontalmente, em cargos, mediante critérios objetivos fixados em lei, e disciplinando rigidamente as hipóteses de remoção ou substituição. A participação dos integrantes das carreiras do Ministério Público da União na gestão da instituição foi valorizada, mediante a repartição de competência tradicionalmente atribuída ao Procurador Geral da República com os órgãos colegiados, sobretudo os Conselhos Superiores e as Câmaras de Coordenação e Revisão. Entregamos agora o projeto à análise e à sensibilidade política do Congresso Nacional, esperamos ter oferecido o resultado de nossos melhores esforços para a construção de um novo Ministério Público, à altura da grandeza das tarefas que a Constituição lhe confiou.<sup>41</sup>

Após cinco anos de debate no Congresso Nacional, a Lei Complementar nº 75/93 foi editada, concretizando, na esfera do Ministério Público da União, valores, regras e princípios constitucionais que passaram a reger tal ramo do Ministério Público. No mesmo período foi editada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, a Lei nº 8625/93, definindo o estatuto jurídico básico do Ministério Público dos Estados. Cada Estado, posteriormente, editou sua legislação complementar observando os novos parâmetros normativos.

A autonomia da instituição, tanto administrativa quanto financeira, e a independência funcional de seus membros, permitiram que a instituição tivesse o dinamismo para ser a protagonista da defesa dos direitos transindividuais e da persecução criminal. Houve a expansão do número de integrantes do Ministério Público bem como das iniciativas judiciais e extrajudiciais ao seu encargo.

O Direito brasileiro conta com um razoável sistema de defesa judicial dos direitos transindividuais, composto pelas seguintes ações: a) a precursora ação popular, que tem como objeto a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente, quando a lesão a esses macrobens<sup>42</sup> é realizada por atos administrativos ilegais; b) a ação civil pública, que tutela os direitos

41 Diário do Congresso Nacional, 19/02/1991, p. 236

42 LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

difusos e coletivos protegidos pelo ordenamento jurídico, englobando também a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente, não importando quem tenha sido responsável pela violação dos direitos; c) a ação coletiva, introduzida pelo Código de Defesa do Consumidor, que tutela os direitos individuais homogêneos; d) a ação de improbidade administrativa, cujo objeto é a aplicação de sanções especiais às pessoas naturais e jurídicas que tenham cometido um ato que enseje enriquecimento ilícito de seu agente, lesão ao erário ou violação aos princípios reitores da atividade administrativa; e) o mandado de segurança coletivo, que tutela direito coletivo em face de ameaça ou de violação por ato de autoridade coatora; f) o mandado de injunção coletivo, impetrado para suprir a ausência inconstitucional de regulamentação de uma norma que cause gravame a direitos e liberdades constitucionais, ou a prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania ou à cidadania de um grupo ou da coletividade.

Em todos esses casos o ordenamento jurídico reservou ao Ministério Público um importante papel, seja como possível autor, seja como ativo fiscal da lei com poderes de instruir e de recorrer nos processos judiciais de sua intervenção.

A atuação do **Parquet** na tutela judicial dos direitos transindividuais representou um grande avanço em relação à tradicional timidez do Ministério Público na esfera cível. Essa atribuição significou uma mudança qualitativa e quantitativa em sua atuação como parte nos litígios cíveis. Todavia, esse tipo de ofício ainda se encontra dentro do marco convencional do profissional de Direito, ou seja, a arena judicial. O que, todavia, vem importando numa silenciosa revolução no modo de agir do Ministério Público é o novel rol de funções realizadas fora do âmbito judicial, a maioria delas na condução do inquérito civil. Não que a Instituição não exercesse tradicionalmente algumas atividades extrajudiciais, como v.g. nas curadorias de fundações, ou até mesmo no atendimento individual. Ocorre que, após a Constituição de 1988, as atividades extrajudiciais passaram a ter um caráter mais amplo, pois envolvem diversas matérias, como saúde, educação, meio ambiente, direito do consumidor, direitos indígenas e tantas outras, e sempre na perspectiva coletiva, o que apresenta novos desafios. Abriu-se ao Ministério Público a importante função da “Magistratura de persuasão”<sup>43</sup>.

Como não poderia deixar de ser, também a tutela penal, primeiro campo de atuação institucional do Ministério Público, que cuida da promoção dos valores e bens mais caros à sociedade, não foi olvidada pelo constituinte e foi renovada no período pós-1988, com a exclusividade da ação penal, com o controle externo da atividade policial e com a afirmação dos poderes de investigação da instituição<sup>44</sup>. O Ministério Público acentuou a sua atuação nesta área não só no combate à

43 Expressão utilizada pelo professor Caio Tácito, p. 23, em “Ombudsman – o defensor do povo”. Rio de Janeiro: RDA, n 171, p. 15-25, jan/mar-1988.

44 A Resolução nº 13 do CNMP de 2006 disciplina o procedimento de investigação criminal no âmbito do Ministério Público. O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 593727, de relatoria para acórdão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, com repercussão geral reconheceu a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público em matéria criminal. (DJe 175, publicado em 8/09/2015).

criminalidade tradicional, mas sobretudo em relação ao crime organizado e no combate à corrupção.

O amplo espectro de atuação do Ministério Público o torna uma instituição altamente complexa para ser fiscalizada e orientada. Mesmo os ramos mais especializados do Ministério Público e que trabalham apenas com instrumentais civis, penais ou administrativos, como o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público dos Tribunais de Contas, tiveram sua atuação redimensionada. Todavia, nos ramos do Ministério Público que não são especializados, como o Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Federal, ou aqueles que, embora especializados, atuam com instrumentos cíveis e criminais, como o Ministério Público Eleitoral, há desafios ainda maiores a serem enfrentados.

## **2.2. As novas exigências quanto à atuação do Ministério Público no século XXI**

Beira o truísmo afirmar que as aceleradas mudanças sociais do século XXI vêm impactando a moldura das instituições públicas, impondo-lhe novos desafios, que demandam revisão de práticas e metodologias. Há evidência que os limites do presente trabalho não nos permitirão esgotar o exame de todos os reptos que têm sido lançados ao Ministério Público nos anos mais recentes. Assim, destacamos os aspectos relacionados ao exercício de sua atividade-fim: a necessidade de sua maior democratização, com mais controle social e transparência; a relevância da maior eficiência institucional como resposta à sociedade, com definição de metas e prioridades, e, por fim, a necessidade de inventividade na concepção de modelos de atuação mais eficientes.

Não por acaso, no debate sobre a reforma constitucional do sistema judicial ocorrido no início do século XXI no Brasil, ficou evidente a necessidade de assegurar maior controle social sobre o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Assim, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 criou o Conselho Nacional do Ministério Público, composto por integrantes do próprio Ministério Público, da magistratura, de advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados e de cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, competindo-lhe, nos termos do artigo 130 A: “o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”.

O Conselho Nacional do Ministério Público tem atuado em várias frentes, contribuindo para a uniformização da atuação do Ministério Público ao editar resoluções sobre inquérito civil, audiências públicas, investigações criminais, controle externo da polícia, entre outras, e estabelecendo parâmetros para a regulamentação de prerrogativas e direitos como a necessidade de residência na comarca, o exercício de magistério, a percepção de ajuda de custo, a proteção

pessoal para os membros do Ministério Público etc. Do mesmo modo, realiza o controle disciplinar da atividade do membro do Ministério Público, sendo de se notar, por exemplo, que no ano de 2015 26,8% dos 1593 processos distribuídos ao CNMP tratavam de reclamação disciplinar<sup>45</sup>.

É fundamental destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público não tem atribuição constitucional de controlar a atividade-fim do Ministério Público, como já reconhecido pelo próprio Conselho<sup>46</sup>. Não pode cair, portanto, na tentação de substituir a atuação ministerial, como aliás também já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Na mesma linha, em 2007 o CNMP editou a Resolução nº 03 para estimular a criação de ouvidorias nos Ministérios Públicos pela elaboração de projetos de lei. Posteriormente o entendimento evoluiu para a desnecessidade de uma legislação específica para a criação da Ouvidoria, e foi determinada, pela Resolução nº 64/2010, a implantação das Ouvidorias no âmbito do Ministério Público dos Estados, da União e do próprio Conselho Nacional do Ministério Público. Na esfera do Ministério Público Federal, a Portaria PGR/MPF nº 519 de 30/08/2012 implementou a Ouvidoria<sup>47</sup>.

A Lei nº 12527/2011, que regula o direito fundamental de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º de nossa Constituição, também impôs ao Ministério Público a necessidade de criar salas de atendimento ao cidadão e portais de transparência, o que foi regulamentado pela Resolução nº 86/2012 do CNMP, para que a sociedade possa encaminhar denúncias ao Ministério Público bem como conhecer o andamento de seus feitos e de sua gestão administrativa.<sup>48</sup>

A necessidade de maior transparência institucional impacta a atuação cotidiana dos membros do Ministério Público que têm que responder ao aumento da demanda, derivado do acesso à informação da sociedade, bem como atuar de forma transparente, disponibilizando suas peças de trabalho para os setores administrativos competentes ou alimentando bancos de dados.

45 Vide relatório anual sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho (art. 130-A Par. 2º, inciso V, da Constituição Federal, disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal\\_2015/images/RELATÓRIO\\_ANUAL\\_DO\\_CNMP\\_VERSÃO\\_FINAL\\_Copy.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/RELATÓRIO_ANUAL_DO_CNMP_VERSÃO_FINAL_Copy.pdf)>.

46 No Enunciado nº 06 do CNMP que preconiza: “Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público **são insuscetíveis de revisão ou desconstituição** pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.” DOU, Seção 1, de 18 de maio de 2009, p. 5.

47 A Ouvidoria do MPF foi instalada em outubro de 2012, e no ano de 2015 recebeu 2742 manifestações, 90% encaminhadas pela internet, sendo 35,1% sobre solicitação de informações da atuação do órgão e 27,8% sobre reclamações de exercício de atribuições. Segundo dados da publicação “Ouvidoria em números”, v. 3, n. 4, out/dez. 2015, acessível no site: <[http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/relatorios-anuais/docs/2015\\_4trimestre\\_1.pdf](http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/relatorios-anuais/docs/2015_4trimestre_1.pdf)>.

48 No Ministério Público Federal, para fins de garantir maior acesso do cidadão às informações de gestão e de atuação funcional, foram criadas as salas de atendimento ao cidadão em todas as unidades da instituição, nos termos da Portaria PGR/MPF nº 412/2013. Há ainda o Portal da Transparência do Ministério Público Federal, que permite o conhecimento das informações relacionadas à gestão administrativa como compras, contratos, licitações, despesas com pessoal, gastos com diárias, passagens e outros. Tanto as salas de atendimento ao cidadão quanto o Portal da Transparência podem ser acionados no sítio eletrônico [cidadao.mpf.mp.br](http://cidadao.mpf.mp.br).



Cada ramo do Ministério Público teve que construir ferramentas eletrônicas de gerenciamento de processos. No caso do Ministério Público Federal temos o Sistema Único, que gerencia documentos, processos e procedimentos, concebido em 2006 e plenamente implementado em 2015. De certo que esse modelo operacional ainda demanda aprimoramento e uma mudança de cultura, pois as peças processuais e as anotações nos feitos precisam ser alimentadas pelos gabinetes dos procuradores. O diálogo dessa base institucional com o processo eletrônico também é fundamental para simplificar a atuação do membro do Ministério Público.<sup>49</sup>

Além de transparente, a sociedade espera que o Ministério Público exerça as suas diversas funções de forma resolutiva<sup>50</sup>. Já se passou o tempo em que a mera quantidade de iniciativas institucionais podia satisfazer o interesse da sociedade, pois neste início de século há uma viva preocupação com os resultados. Há evidência que o Ministério Público exerce uma função que em muitos casos depende de outros atores institucionais. O Poder Judiciário nem sempre admitirá os pleitos e demandas apresentados pela instituição; do mesmo modo o Poder Executivo poderá resistir a aceitar determinadas orientações ministeriais, assim como o Poder Legislativo nem sempre reagirá aos termos sugeridos pela instituição para alterar o cardápio de soluções normativas para ensejar a melhor resposta possível. Ademais, o adequado funcionamento de instituições como a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União, os controles internos do Poder Executivo, como a extinta Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência, a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União, tem papel decisivo na qualidade do resultado da instituição ministerial. Todavia, ainda há uma grande margem para aprimoramento do exercício direto das funções do Ministério Público apto a gerar melhores resultados.

É imprescindível que haja um efetivo compromisso com a resolução dos problemas, e não com o mero exercício burocrático das funções ministeriais. Não é suficiente instaurar investigações civis ou criminais, intentar ações civis públicas ou penais, se manifestar em autos, sem que se acompanhe o resultado dessas iniciativas. Muitas características institucionais do Ministério Público dificultam essa resolutividade, como, por exemplo, os seguintes: a) a enorme quantidade e variedade de demandas que devem ser lidas pela instituição torna, em muitas oportunidades, o trabalho do membro do Ministério Público

49 Podemos compreender a dimensão desse projeto institucional pelos índices apresentados pela coordenadora atual da gestão do Sistema Único, a subprocuradora-geral da República, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, em outubro de 2015, no IV Encontro Nacional de Coordenadores Jurídicos, e de documentação do MPF, e no II Encontro Nacional de Assessores de planejamento e gestão estratégica do MPF, que gentilmente me cedeu os slides de sua apresentação: “são dois milhões de linhas de código, 1000 acessos simultâneos, 1200 usuários, 20 milhões de movimentações, 15 milhões de documentos, 5 milhões de autos judiciais e 2 milhões de autos extrajudiciais”.

50 JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado democrático de direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014. Ver também: ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. 43/95. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.) *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014; GAVRONSKI, Alexandre; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Juspodium, 2015.



Federal um constante se desvencilhar do excessivo volume de feitos judiciais e extrajudiciais que versam sobre questões pouco significativas mas que na sistemática atual ainda geram a necessidade de algum tipo de dispendiosa e infrutífera intervenção, e em muitos casos dificulta que o verdadeiramente relevante possa ser tratado da forma adequada; b) a rotatividade da atuação dos membros do Ministério Público, que mudam de unidade e de área de atuação com uma certa frequência, sem que haja um eficiente instrumento institucional de “passagem de bastão”, impõe um constante recomeçar, pois quem assume um novo ofício desconhece o tamanho de sua banca de trabalho, das demandas mais relevantes, do perfil da comunidade onde irá atuar e de outros elementos que permitiriam uma adequada sequência e consequência das medidas já iniciadas; c) a interpretação de que a independência funcional, importante princípio concebido para garantir que os membros do Ministério Público sejam insensíveis a indevidas pressões externas e internas, seja totalmente divorciada das finalidades institucionais<sup>51</sup>, sem qualquer ponderação com o princípio da unidade institucional<sup>52</sup>, deslegitimando o papel das diversas instâncias de supervisão e coordenação no sentido de, dentro de um democrático debate interno, estabelecerem linhas de atuação para erradicar, principalmente, atuações conflitantes de membros do Ministério Público, gerando solução de continuidade de importantes iniciativas e entraves para a atuação coletiva de membros e forças-tarefas; d) a falta de plena integração da atuação das diversas instâncias, o que gera atuações desconexas, e modelos de atuação mais preocupados com arranjos internos do que com a eficácia do trabalho institucional; e e) a dificuldade de os controles correccionais estimularem e valorizarem a qualidade do trabalho ou o resultado, sem descuidarem dos aspectos mais objetivos da celeridade e quantidade.

O grande alento a esse quadro é que já de há algum tempo esse diagnóstico é comungado por quase todos os integrantes do Ministério Público, sendo consenso institucional que a fixação de metas e prioridades é fundamental para ensejar a efetiva contribuição do Ministério Público para a resolução dos problemas que lhe são apresentados. O instrumento do planejamento estratégico, utilizando a metodologia *Balanced Scorecard*<sup>53</sup>, já vem sendo adotado em vários ramos, como

51 Vide um interessante artigo sobre o tema em JACOBINA, Paulo Vasconcelos. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. p. 127/136.

52 Também vale a pena ser lido BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da unidade sob o enfoque gerencial: da eficácia simbólica à concretização institucional*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013.

53 KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced scorecard: convertendo ativos inatingíveis em resultados tangíveis*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ocorreu no Ministério Público Federal, que realizou o seu primeiro planejamento de 2011 a 2020 em participativo processo iniciado em 2010<sup>54</sup>.

Ainda que elaborar um planejamento estratégico já seja em si um importante passo, o mais difícil é incorporá-lo no dia a dia dos membros do Ministério Público, pois pressupõe a mudança de uma cultura, gerando muitas dificuldades na gestão estratégica da atuação finalística.<sup>55</sup>

Para mitigar essas adversidades é fundamental criarmos uma ambiência que propicie e estimule a inventividade. No Ministério Público Federal o meio mais inovador tem sido a concepção de atuação por meio de projetos, formulados pelos integrantes da classe, contando com um pequeno orçamento, podendo ter um viés transversal, integrando membros de várias unidades e instâncias e a necessidade de estipulação de resultados esperados. Dentre os vários projetos aprovados pela Assessoria de Modernização Gerenciamento e

54 “Todo o processo de modernização do MPF foi permeado pela gestão participativa. Por meio de reuniões, cursos, seminários e oficinas de trabalho, membros e servidores apontaram os principais desafios e problemas a serem enfrentados. Na etapa de diagnóstico, foram visitadas 43 unidades do MPF, sendo 33 unidades gestoras e 10 PRMs, dos mais variados perfis e realidades.(...) A etapa de mapeamento de processos, realizada em oito unidades, permitiu conhecer melhor as principais rotinas de trabalho em âmbito nacional, com o objetivo de colher informações destinadas a redesenhar os processos mapeados e aperfeiçoar o modelo de gestão do MPF”. p. 31. Brasil. Planejamento estratégico 2011-2020: uma construção coletiva. Brasília: Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, 2012.

55 CARDOSO NETO, Lauro Pinto. A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. p.81/82. v.1, (jul. 2013). O autor muito bem pontuou a questão em relação ao Ministério Público Federal: “Atualmente, na atuação finalística, vige predominantemente a distribuição de trabalho baseada em critérios de antiguidade na carreira e a organização dos escritórios com forte influência do princípio da independência funcional. Os escritórios dos Subprocuradores-Gerais da República, basicamente, seguem as designações de atuação junto aos órgãos colegiados dos tribunais superiores. As Procuradorias Regionais da República e Procuradorias da República organizam-se por ato próprio, segundo diretrizes e ulterior homologação do Conselho Superior do Ministério Público Federal – CSMPF, as quais não estabelecem, como regra, medidas de resultados. As instâncias não são integradas simetricamente entre si e aos órgãos de coordenação. Enquanto há múltiplas Câmaras, as unidades comumente organizam-se nas temáticas cível e criminal. Algumas unidades adotaram a atribuição plena para combate à corrupção. As expectativas nas atividades de coordenação, quando existem, em boa medida são frustradas pela falta de exclusividade na atuação do membro nas matérias que ensejaram a formação das Câmaras. A regra é a cumulatividade de atribuições temáticas. Quando é necessário algum acompanhamento dos feitos judiciais ou extrajudiciais por outro membro, as soluções personalíssimas têm sido a tônica. As regras de comparecimento a audiências e sessões de julgamento são demasiadamente heterogêneas e imprevisíveis, tornando dramáticas as expectativas de realização contínua, firme e eficaz de nossas iniciativas processuais. Não há clareza nos limites de nossas atribuições nos atos de sustentação oral ou nas manifestações recursais em diferentes classes de processos perante as diversas instâncias, independentemente da posição dos tribunais. O eterno debate entre as funções de custos legis e de parte permeia todos os níveis da carreira sem que haja uma posição institucional sobre o assunto. À míngua de seletividade das ações finalísticas e a aferição de resultados, muito embora todas as atividades sejam registradas, os órgãos superiores e de controle demonstram, por seus atos e instrumentos normativos, considerar igualmente relevantes os milhares de procedimentos investigatórios, deixando transparecer aos órgãos de execução que o cumprimento de suas obrigações se encerra com a estrita observância dos prazos processuais e procedimentais. A aferição da produtividade, como regra, relaciona-se com a correta movimentação do feito e controle do acervo. Os resultados judiciais e de transformação social não são pensados como entregas à sociedade, instrumento de prestação de contas ou aprendizagem necessária à avaliação estratégica. As ações de coordenação privilegiam o como fazer em detrimento do que fazer em clara supremacia do princípio da independência funcional ao princípio da unidade. Essa situação bem demonstra qual esforço de mudança e de comunicação será necessário para implementar o planejamento estratégico na atuação finalística”. (CARDOSO NETO, Lauro Pinto. *A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal*. p.81/82. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013).

Gestão Estratégica, desde 2012, podemos citar o MPEduc<sup>56</sup>, Ministério Público pela Educação Básica e o Ministério Público em Defesa da Escola Indígena<sup>57</sup>.

Há também em curso uma evidente mudança de paradigma de atuação institucional, pois há uma tendência em se enfatizar a atuação do Ministério Público por bem jurídico, independentemente da utilização de instrumentos de natureza cível ou penal, a exemplo do que já vem ocorrendo com a tutela do meio ambiente, combate à corrupção, controle externo da Polícia, matéria indígena e outras áreas.

Do mesmo modo, a constituição de forças-tarefas tem permitido tornar mais resolutivo e criativo o trabalho do Ministério a exemplo da premiada força-tarefa da Operação Lava Jato<sup>58</sup>.

O grande desafio realmente é entender como as medidas de inovação podem gerar a ampla infusão desses princípios em toda a instituição. Revela-se de extrema importância o papel das Corregedorias do Ministério Público para

56 O MPEduc, proposto na esfera interna do Ministério Público Federal por integrantes do Grupo de Trabalho de Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, congrega as ações do Ministério Público Federal, Estadual, do Trabalho e do Ministério Público de Contas em defesa da educação básica brasileira. O ponto de partida é o diagnóstico das deficiências do sistema público de educação básica, e a necessidade de articular as iniciativas dos diversos ramos do Ministério Público na promoção do direito à educação e na fiscalização dos gestores públicos, a fim de ensejar resultados práticos em favor da qualidade do ensino público. Essa rede se traduz em uma plataforma eletrônica, na qual se apuram dados ministrados pelos dirigentes educacionais e que, após avaliados, permitem uma atuação sugerida com fases que vão da audiência pública, visitas às escolas, recomendações e ações civis, quando for o caso. Uma série de modelos é disponibilizada para facilitar a atuação dos órgãos de execução na ponta. O projeto pressupõe o acompanhamento das iniciativas, inclusive com o eventual impacto nos índices oficiais de qualidade de ensino. O controle social é estimulado, pois na própria plataforma os cidadãos podem identificar a quantas andam os trabalhos do MPEduc em sua região. O MPEduc conta com uma extensa rede de instituições parceiras de diversos setores da sociedade como emissora de televisão, agência de publicidade, organização não governamentais da área de educação e até Consulado estrangeiro. A plataforma do MPEduc está acessível no site <http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/index>.

57 O Ministério Público em Defesa da Escola Indígena foi proposto pelo Grupo de Trabalho de Educação Indígena, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 2014, com um financiamento de R\$ 70.000,00. O projeto ensejou a visita a 29 escolas indígenas do Amazonas, de Pernambuco e de Mato Grosso durante o ano de 2015, identificando a desigualdade dos padrões das escolas e a inconsistência dos dados públicos sobre a educação indígena. Também integrou o projeto a realização do Seminário Internacional Visões e desafios da educação intercultural no Brasil, realizado em agosto de 2015. O projeto conta com a assessoria do professor doutor Gersen Luciano, o primeiro indígena doutor em educação. Foi expedida a Recomendação nº 1/2015 ao Instituto Anísio Teixeira para aperfeiçoar o censo educacional (Educacenso), alterando a forma de preenchimento dos formulários, a forma de publicização dos dados e a necessária realização de um censo escolar. O programa do Congresso e suas conclusões podem ser conhecidos no site <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/projetos/mpf-em-defesa-da-escolaindigena1/eventos/?searchterm=Vis%C3%B5es%20e%20Desafios%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Intercultural%20no%20Brasil>.

58 O Ministério Público Federal recebeu pela atuação na Lava Jato o prêmio anual da Global Investigation Review na categoria Órgão de perseguição criminal ou membro do Ministério Público do ano em setembro de 2015. Para mais informações vide [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_criminal/forca-tarefa-do-mpf-na-lava-jato-ganha-premio-internacional-de-investigacao](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/forca-tarefa-do-mpf-na-lava-jato-ganha-premio-internacional-de-investigacao). Os fatos estão sendo examinados sob a ótica criminal e de improbidade no enfrentamento de questões complexas, conjugando todos os atores relevantes no processo de investigação como a Polícia Federal, a Receita Federal, as Cortes de Contas e as Controladorias. Exemplo dessa nova faceta de atuação é a premiada força-tarefa que atua na Operação Lava Jato, reputada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve, com um volume estimado de valores desviados na casa de bilhões de reais, envolvendo agentes de grande expressão econômica e política no país. A força-tarefa congrega, além dos procuradores naturais de Brasília, colegas experientes de todo o país, de diversas instâncias, que, alguns de forma exclusiva, outros com redução de carga processual, vêm ajudando a reinventar a atuação do Ministério Público, não só o Federal, nessa modalidade de investigações. Segundo os dados divulgados pelo sítio eletrônico do Ministério Público destinado especificamente ao caso, o que já revela o quanto o uso das plataformas eletrônicas pode ser fundamental para prestação de contas e também como prospecção de novas denúncias, até o presente momento são 1082 procedimentos instaurados, 411 busca e apreensões, 101 mandados de condução coercitiva, 119 mandados de prisão cumpridos, 92 pedidos de cooperação internacional, 43 acordos de colaboração premiada, 5 acordos de leniência firmados, 37 ações penais contra 179 pessoas, sendo 17 já sentenciadas, 5 ações de improbidade administrativa, pedido de ressarcimento no montante de 14,5 bilhões de reais, já recuperados 2,9 bilhões entre repatriação de valores e bloqueios de bens e 84 condenações. Dados do site da Operação: <http://lavajato.mpf.mp.br>, acesso em 5 de março de 2016.

fiscalizar e orientar os membros do Ministério Público no sentido de estabelecer padrões e rotinas que criem uma ambiência favorável a uma atuação resolutiva.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS POTENCIAIS IMPACTOS DAS CORREGEDORIAS NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já explanado, as Corregedorias objetivam garantir o cumprimento adequado das atribuições conferidas aos membros do Ministério Público. Como qualquer controle, inclusive o social<sup>59</sup>, a Corregedoria se vale de medidas positivas e negativas para alcançar a sua meta. A aplicação de sanções disciplinares e de medidas coercitivas tem natureza negativa, enquanto que as medidas de estímulo, indução e incentivo são positivas, pois permitem a internalização das normas e regras sem apelar à restrição de direitos. Para fiscalizar e orientar os membros do Ministério Público, e ainda ensejar uma prestação de contas à sociedade, a Corregedoria tem que se valer de uma combinação desses dois parâmetros.

O fato é que, como qualquer outro órgão ou instituição<sup>60</sup>, a Corregedoria emite mensagens tanto aos membros do Ministério Público quanto ao público em geral. A percepção de como atua a Corregedoria pode impactar positiva ou negativamente o exercício das atribuições do Ministério Público, ou seja, a função de controle pode ampliar o alcance da função controlada ou reduzi-la.

Exemplo interessante de impacto das deliberações de controle sobre o exercício da função institucional do Ministério Público é o citado por Miller e Wright<sup>61</sup> relativo ao Ministério Público da Alemanha que avalia seus integrantes, em parte pelo número de casos que encerram, atribuindo maior pontuação à obtenção de cumprimento de ordens penais judiciais do que de medidas derivadas da mediação. Mesmo que o esforço transacional possa produzir resultados mais rápidos e ser mais benéfico para o bem-estar da comunidade e ensejar a restauração da vítima, o promotor é estimulado a adotar o caminho adversário.

Nesse sentido, o agir da Corregedoria pode pavimentar um caminho mais propício ao adequado exercício das atribuições do Ministério Público, ou, ao revés, ser um fator de limitação do potencial institucional. A ausência de efetividade da Corregedoria evidentemente também emite uma mensagem de que os membros do Ministério Público atuam sem qualquer tipo de controle, o que propicia um descompromisso com o mandato que lhe foi conferido pela sociedade.

A Corregedoria tem a possibilidade de fazer um importante diagnóstico da atuação ministerial, por inspeções e análise dos dados da produção dos integrantes do Ministério Público, identificando situações de carência e de

59 GARELLI, Franco. *Verbete Controle Social. Dicionário de política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

60 GALANTER, Marc. A justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, Antônio (coord.). *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

61 The worldwide accountability deficit for prosecutors. *Wash. & Lee Law Review*, 1587 (2010). Disponível em: <<http://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/67-4WrightMiller.pdf>, acesso em 9/06/2016>.

desperdício quanto ao número de membros e de pessoal de apoio, e de melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais disponíveis. Essas informações podem instrumentalizar as deliberações das altas instâncias da instituição referentes à alocação de vagas, aumento, redução de unidades e criação de unidades, ou seja, racionalizar o planejamento institucional. Infelizmente, sabemos que a expansão do sistema judicial brasileiro não se dá com base em critérios racionais, muitas vezes comarcas e Subseções Judiciárias são criadas para atender outros interesses políticos, não sendo precedidas por estudos que indiquem a efetiva necessidade de instalação de estruturas do sistema judicial naquela localidade. A instalação de um novo juízo pode corresponder à criação de unidades do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia, da Advocacia pública ou a oneração das unidades já existentes com constantes deslocamentos. Já é chegada a hora de as Corregedorias dos diversos órgãos motivarem um diálogo interinstitucional que tente contribuir para um mínimo de racionalidade no debate legislativo sobre a administração da Justiça em nosso país.

Obviamente que esse diagnóstico dependerá das estatísticas e do peso que se deve atribuir a elas. Já em 1973, Cunha argumentava o valor das estatísticas trabalhadas pela Corregedoria para subsidiar as deliberações dos Órgãos Superiores:

Valem as estatísticas para orientação sobre os casos em que se faz necessária maior ajuda aos Promotores Públicos demasiadamente sobrecarregadas de serviços e, em consequência, permitem aperfeiçoar-lhes as condições técnicas do desempenho funcional. Outrossim, apontam com segurança as comarcas onde não se pode alegar a falta de tempo para os estudos ou para a atividade processual adequada.<sup>62</sup>

Assim, se o diagnóstico consolidado da Corregedoria sopesa adequadamente as diversas atribuições, pensando não só em números absolutos, mas nos resultados obtidos, nas boas práticas que melhor gerenciam o gabinete, nas singularidades da área civil, criminal, judicial e extrajudicial, pode haver impactos altamente auspiciosos para o exercício das atribuições. Todavia, se a interpretação dos dados pela Corregedoria não estiver em sintonia com a nova lógica da atuação do Ministério Público, efeitos deletérios podem atingir a própria estruturação da instituição.

É inquestionável o valor do cumprimento dos prazos, da produção em números absolutos e comparativos dos integrantes do Ministério Público, do desempenho funcional sem o cometimento de faltas graves. O controle da omissão do agir do Ministério Público deve ser intensificado. A eficiência da Corregedoria na fiscalização desses quesitos serve como estímulo aos que se esforçam por exercer da melhor forma possível suas atividades profissionais. A Corregedoria deve estar atenta a tais aspectos de ordem objetiva, deve ter parâmetros conhecidos e razoáveis para avaliá-los.

62 CUNHA, Maurício José. O papel da Corregedoria dentro da administração do Ministério Público dos Estados. *Revista Justitia*, n. 82, p. 272, jul./dez. 1973. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/6azdbx.pdf>>, acesso em 11/06/2016>.



Contudo, a Corregedoria precisa ir além e criar um modelo de atuação que permita avaliar a qualidade do trabalho e identificar as condições que permitem florescer um trabalho de melhor qualidade.

Portanto, a preocupação com a qualidade do trabalho deve se firmar, inicialmente, pela criação de condições de trabalho similares que permitam que o exame comparativo não oculte iniquidades. Desde há muito existe esse diagnóstico:

Só corrigir não basta, se bem seja este um serviço indispensável; é preciso, também, movimentar-se intensamente para cuidar da melhoria do padrão dos serviços prestados pelos Promotores Públicos situados em lugares distantes ou submetidos a cargas de trabalho que não lhes ensejam os estudos e o necessário aperfeiçoamento técnico.<sup>63</sup>

Não basta à Corregedoria identificar as condições de trabalho de seus corrigidos, mas deve informar aos gestores da instituição os pontos críticos, assim agindo certamente contribui positivamente para que o exercício das atribuições possa ser aprimorado naquela unidade.

Ademais, impõe-se refletir sobre critérios gerais de avaliação da qualidade de trabalho. Estabelecer essa métrica é extremamente difícil, sobretudo em um Ministério Público com tamanha diversidade de funções institucionais. Existem enormes desafios no controle da qualidade de Ministérios Públicos que oficiam apenas na persecução criminal (WATER, 2009), o que dirá de uma instituição cujos membros realizam atividades tão díspares. Como comparar a atuação em casos resultantes de grandes operações policiais com a condução das negociações para a celebração de um termo de ajustamento de conduta em relevante questão de cidadania? Como comparar o trabalho dos integrantes do segundo grau que têm atribuição investigativa e os que devem se manifestar em recursos de tutela coletiva? Na verdade, a sabedoria popular sempre nos adverte: “não se deve comparar alhos com bugalhos”. Ora, a qualidade deve ser pensada em cada área de atuação, com suas particularidades.

É possível se dar pesos avaliativos diferenciados com base na qualidade da atuação? A mera propositura dessa questão gera desconforto em todos. Para evitar compadrios, favorecimentos e perseguições indevidos que caracterizaram por muito tempo o serviço público nacional<sup>64</sup>, optamos pelo tratamento igualitário objetivo, como se dá no concurso público, nas promoções por antiguidade e na valorização do princípio da impessoalidade. A independência funcional foi engendrada para evitar pressões externas e internas ao trabalho do Ministério Público. Essa é uma conquista que a sociedade brasileira não está disposta a abrir mão. Todavia, devemos nos indagar se é possível compatibilizar a independência funcional, o acesso igualitário a oportunidades de carreira com uma nova cultura

63 CUNHA, Maurício José. O papel da Corregedoria dentro da administração do Ministério Público dos Estados. *Revista Justitia*, n. 82, p. 272, jul./dez. 1973. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/6azdbx.pdf>>, acesso em 11/06/2016>.

64 FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.



administrativa que não seja tão refratária a soluções que incentivem o constante aprimoramento dos membros do Ministério Público e gerem a melhor resposta possível ao exercício desafiante de suas funções.

Com certeza, se a Corregedoria conseguir examinar a qualidade dos trabalhos, dentro da singularidade das áreas e do contexto dos recursos disponíveis aos integrantes do Ministério Público, poderá ter como impacto positivo o compromisso ainda maior de todos os integrantes da instituição com o resultado de seu trabalho.

A Corregedoria pode também dar maior consequência às prioridades e metas estratégicas definidas pela instituição em seu planejamento estratégico ou nas atividades de coordenação, não na esfera de controle disciplinar, mas especialmente no campo da orientação. A Corregedoria deve conhecer e disseminar essas linhas de atuação institucionais e estimular o seu compartilhamento dentro dos diversos membros. Assim, a Corregedoria pode contribuir para a afirmação do Ministério Público que vivencie de forma mais harmoniosa os princípios da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade. Ao revés, se esse não for um compromisso da Corregedoria, deixa-se de ter mais um espaço para tentar coibir as inconsistências e contradições no exercício das atribuições ministeriais, gerando grande perplexidade na sociedade.

Como exigir a observância de procedimentos de transparência e de aferição de resultados sem gerar um engessamento altamente nefasto para o exercício das atribuições constitucionais? Esse é um grande dilema, ora, vivenciado pelas Corregedorias. É fundamental que o membro do Ministério Público compreenda a relevância das regras, que realmente geram mais trabalho no cotidiano e que demandam um outro tipo de gerenciamento de gabinete, para aperfeiçoar o seu exercício profissional. Mas é importante que haja correlação entre as exigências normativas e o fim almejado, pois os corrigidos devem reconhecer legitimidade nas normas. Ademais, questões que não gerem risco ao comprometimento dos objetivos institucionais não devem estar submetidas a controle.

Daí que tanto melhor será para a atividade correcional e para o exercício das atribuições do Ministério Público se a Corregedoria não for tratada com temor reverencial, mas sim como uma instância orgânica respeitada por sua fiscalização do atendimento dos interesses da coletividade, mas, ao mesmo tempo, responsiva aos anseios e às críticas razoáveis dos membros.

As Corregedorias precisam catalogar e estimular as boas práticas, atuar em extrema sintonia com outras instâncias de formação da instituição e de controle como as Escolas do Ministério Público, os órgãos de planejamento como afirma Antônio de Pádua Ribeiro<sup>65</sup> para, por exemplo, identificar acertos e desacertos

65 *Apud* FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

da atuação e pensar como os gabinetes podem em seu dia a dia ter uma atuação estratégica, identificar os grandes casos, definir prioridades e conhecer seus resultados.

As Corregedorias precisam ter plena consciência de quão impactante o seu trabalho pode ser no exercício das atividades-fins do Ministério Público. Tal consciência não torna a fiscalização e a orientação dos membros menos desafiante, mas permite que se fique alerta que a medida do controle é a efetividade da consecução dos fins. O Corregedor, a exemplo do juiz constitucional de Dworking<sup>66</sup>, não deve pretender ser um Hércules no Olimpo, poderoso e afastado dos problemas dos mortais; deve estar ao menos em sintonia com as agonias e os sonhos dos corrigidos e da sociedade que lhes confiou tão relevantes encargos. Não é tarefa fácil, mas, como diria Oscar Wilde, “*um mapa-múndi que não inclui a utopia não merece ser consultado*”.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. 43/95. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.) *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014.

AZEVEDO, Carmen Lúcia; CAMARGOS, Márcia. *Monteiro Lobato – Furacão na Botocúndia*. São Paulo: Senac, 1997.

BARBOZA, Márcia Noll. O princípio da unidade sob o enfoque gerencial: da eficácia simbólica à concretização institucional. *Pensar MPF*, v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013.

BARROS, Luiz Carlos Galvão. A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. *Revista Justitia*, São Paulo, 52(152), out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d9aa7a.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, 48(5): 1135-1163, set/out. 2014. Acessível em: 9 jun. 2016.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*. Torino: Einaudi, 1984.

66 DWORRING, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

BRASIL. Diário Oficial de 26/09/1986. Suplemento Especial ao n. 185. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Relatório anual sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho (art. 130-A, § 2º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal\\_2015/images/RELATÓRIO\\_ANUAL\\_DO\\_CNMP\\_VERSÃO\\_FINAL\\_Copy.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/RELATÓRIO_ANUAL_DO_CNMP_VERSÃO_FINAL_Copy.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria em números. v. 3, n. 4, out/dez. 2015. Disponível em: <[http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/relatorios-anuais/docs/2015\\_4trimestre\\_1.pdf](http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/relatorios-anuais/docs/2015_4trimestre_1.pdf)>.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: um retrato – dados de 2014*. vol. IV. Brasília: CNMP, 2015.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A história do Ministério Público no Brasil*. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal\\_legacy/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil](http://www.cnmp.gov.br/portal_legacy/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil)>. Acesso em: 13 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório anual sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho (art. 130-A, § 2º, inciso V, da Constituição Federal)*. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal\\_2015/images/RELATÓRIO\\_ANUAL\\_DO\\_CNMP\\_VERSÃO\\_FINAL\\_Copy.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/RELATÓRIO_ANUAL_DO_CNMP_VERSÃO_FINAL_Copy.pdf)>.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Planejamento estratégico 2011-2020: uma construção coletiva*. Brasília: Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. PROJETO DE LEI nº 69/89. Diário do Congresso Nacional, 19 fev. 1991.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle – Critérios gerais de controle interno na administração pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países*. 2009. Disponível em: Acesso em: 9 nov. 2016.

CALABRICH, Bruno (org.). *Modelos de ministérios públicos e defensorias del Pueblo*. Brasília: ESMPU, 2014. Vol. 1 e vol 2.

CAPPELLETTI, Mauro & JOLOWICZ, J. A. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procedure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão, Giuffrè e Nova York, Dobbes Ferry, 1979.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal. Promotor natural atribuição e conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CARDOSO NETO, Lauro Pinto. A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. p.81/82. v.1, (jul. 2013).

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil – uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUNHA, Maurício José. O papel da Corregedoria dentro da administração do Ministério Público dos Estados. *Revista Justitia*, n. 82, jul./dez. 1973. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/6azdbx.pdf>, acesso em 11/06/2016>.

DAHL, Robert A. *Poliarquia. Participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

D'ATENA, Antonio. Il principio democratico nel sistemi dei principi costituzionali. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996.

DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1998.

DWORKING, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GALANTER, Marc. A justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, Antônio (coord.). *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

GARELLI, Franco. Verbetes Controle Social. *Dicionário de política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

GAVRONSKI, Alexandre; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Juspodium, 2015.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JACOBINA, Paulo Vasconcelos. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. P.127/136

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado democrático de direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014.

JOLOWICZ, J. A & CAPPELLETTI, Mauro. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procedure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão, Giuffrè e Nova York, Dobbes Ferry, 1979.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced scorecard: convertendo ativos inatingíveis em resultados tangíveis*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Benedetti. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEMOS, Renato. *Justiça Fardada. O general Peri Bevilaqua no STM (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004.

LIRA NETO. *Getúlio. 1930-1945*. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

LYRA, Roberto. *Visão social do direito*. Rio de Janeiro: Rio, 1976.

MACEDO, Paulo Sergio Novais. Democracia participativa na Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

MENDONÇA, Andrey Borges de; GAVRONSKI, Alexandre. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Juspodium, 2015.

MILLER, Marc L.; WRIGHT, Ronald F. The worldwide accountability deficit for prosecutors. *Wash. & Lee Law Review*, 1587 (2010). Disponível em: <<http://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/67-4WrightMiller.pdf>>, acesso em 9/06/2016>.

OPEN SOCIETY INSTITUTE SOFIA. *Promoting prosecutorial accountability, Independence and effectiveness. Comparative research*, 2008. Disponível em: <[https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting\\_20090217.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting_20090217.pdf)>, acesso em 11/06/2016>.

PINTO, Adriano Moura da Fonseca; MIRANDA, Sandra de Mello Carneiro. O Ministério Público no Império. *Confluências*. Vol. 13, n. 01. Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012.

REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. *Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público norte-americano. *Revista dos Tribunais* 640, fevereiro de 1989.



SZNICK, Valdir. O Ministério Público no direito italiano. *Revista dos Tribunais* 499, maio de 1977.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – o defensor do povo. *RDA*, 171: 15/26, jan./mar. 1988.

VESCOVI, Enrique. Tareas del Ministerio Publico. Congreso Internacional de derecho procesal civil. Belgica, Gent, agosto, 1977. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 03, n 10, p. 149-173, abr./jun. 1978.



# CORREGEDORIA E OS DEVERES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*[The Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility and the constitutional duties of the Public Prosecution]*

**Lenna Luciana Nunes Daher<sup>1</sup>**

**Recebido em 16.06.2016**

**Aprovado em 20.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Objetivos fundamentais da República, direitos fundamentais e os deveres de realização. 3. Deveres constitucionais do Ministério Público. 4. Os poderes-deveres relacionados ao exercício de função pública. 5. Dever de eficiência. 6. Dever de impessoalidade. 7. Dever de publicidade. 8. Dever de moralidade. 9. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** A Constituição de 1988 estabeleceu um Estado Democrático de Direito destinado a construir uma sociedade livre, justa e solidária, baseada na dignidade da pessoa humana, seguindo as linhas traçadas pelos objetivos fundamentais da República. A Constituição atribui ao Ministério Público, uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a missão de garantia de concretização desse modelo de sociedade, com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos chamados interesses e direitos metaindividuais – direitos pertencentes à sociedade. Como defensor legítimo desses interesses, os membros do Ministério Público tem o dever de observar os princípios constitucionais da administração pública: legalidade, eficiência, impessoalidade, publicidade e moralidade. A fiscalização dos deveres funcionais ministeriais pela Corregedoria tem a função de garantir que os membros efetivamente cumpram a missão constitucional do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *The Constitution of 1988 established a democratic state intended to build a free, just and solidary society, based on the dignity of the human being, following the lines drawn by the fundamental objectives of the Republic. The constitution entrusts the Public Ministry, a permanent institution that is crucial to the jurisdictional function of the state, with the defense of the legal order, the democratic regime, and so-called meta-individual interests and rights – rights belonging to society as a whole. As the legitimate defender of these interests, the prosecutor must observe the constitutional principles of public administration: legality, efficiency, impersonality, publicity and morality. The inspection of the ministerial official duties by the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility has the role of ensuring that prosecutors effectively fulfill the constitutional mission of Public Ministry.*

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do MPDFT. Coordenadora-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Deveres constitucionais. Concretização dos direitos fundamentais. Princípios constitucionais da administração pública. Legalidade. Eficiência. Impessoalidade. Publicidade. Moralidade. Fiscalização. Corregedoria.

**KEYWORDS:** *Public Ministry. Constitutional duties. Fundamental rights effectiveness. Constitutional principles of public administration. Legality. Efficiency. Impersonality. Publicity. Morality. Inspectorate. Public Prosecution's Office of Professional Responsibility.*

## 1. INTRODUÇÃO

A fiscalização dos deveres do Ministério Público e de seus membros pelas Corregedorias tem sido usualmente abordada tão somente sob o enfoque da subsunção ou não da conduta apontada como ilícita aos tipos administrativos disciplinares ensejadores das faltas e da correspondente aplicação da penalidade administrativa. Entretanto, tendo em vista a conformação constitucional do Ministério Público brasileiro, como Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, os deveres legais dos membros previstos na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), na Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, e nas diversas Leis Estaduais regentes da carreira devem ser considerados como regras derivadas dos princípios constitucionais, que definem os deveres fundamentais da Instituição e de seus membros, destinados à viabilização do cumprimento da função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse contexto, as atribuições da Corregedoria, tanto no viés fiscalizatório quanto orientador da conduta funcional dos membros do Ministério Público, traduzidas nos diversos instrumentos de atuação, como correições, inspeções, recomendações, são destinadas à indução e ao fomento da atuação dos membros para o propósito maior de realização do dever constitucional da Instituição, de defesa da cidadania e da conseqüente concretização dos direitos fundamentais.

As dificuldades para a identificação pela Corregedoria dos princípios definidores dos deveres fundamentais dos membros em certa medida resultam da falta de um código de conduta que materialize os princípios de ética profissional, o que faz com que a atividade correcional mormente se limite à aferição da ocorrência ou não de faltas disciplinares.

Este estudo, portanto, tem por objetivo extrair do texto constitucional os princípios que consagram os deveres fundamentais do Ministério Público, ou seja, os vetores ou ideias centrais, que proporcionam uma estruturação lógica e coerente ao sistema, servindo tanto para aplicação direta (enquanto mandados de otimização) quanto como base às regras relativas aos deveres funcionais positivados nas leis<sup>2</sup>.

2 Os conceitos de princípios e de regras adotados são de ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2 ed. trad. 4 tir., tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 90-91.

## 2. OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E OS DEVERES DE REALIZAÇÃO

Os valores e os ideais da Constituição da República de 1988 são apresentados logo em seu preâmbulo, para instituir um Estado Democrático de Direito:

[...] destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A proclamação dos princípios preambulares permeia toda a Carta Constitucional. O artigo 3º consagra os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Para José Afonso da Silva<sup>3</sup>,

É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana.

O Estado democrático brasileiro destina-se, portanto, à construção de uma sociedade justa, fraterna, igualitária, baseada na dignidade e no valor da pessoa humana. É a partir dessa concepção que se estruturam os sistemas de direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais, criados para garantir o cumprimento desse modelo de sociedade.

A proclamação de direitos não se trata de simples declaração solene. As normas de direitos fundamentais são diretamente aplicáveis e vinculam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais, na lição de Clèmerson Merlin Clève<sup>4</sup>, compreende o dever dos poderes constituídos com a sua afirmação, pois:

Incumbe ao poder público agir sempre de modo a conferir a maior eficácia possível aos direitos fundamentais (prestar os serviços públicos necessários, exercer o poder de polícia e legislar para o fim de dar concretude aos comandos normativos constitucionais). A dimensão objetiva também vincula o Judiciário para reclamar uma hermenêutica respeitosa dos direitos fundamentais e das normas constitucionais, com o manejo daquilo que se convencionou chamar de filtragem constitucional, ou seja, a releitura de todo o direito infra-constitucional à luz dos preceitos

3 *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 107-108.

4 “A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 54, p. 28, Jan / 2006.

constitucionais, designadamente dos direitos, princípios e objetivos fundamentais.

Essa vinculação do Estado às normas consagradoras de direitos, segundo Canotilho<sup>5</sup>, faz com que nenhum ato dos entes públicos seja livre dos direitos fundamentais:

A cláusula de vinculação de todas as entidades públicas exige, pois, uma vinculação sem lacunas: abrange todos os âmbitos funcionais dos sujeitos públicos e é independente da forma jurídica através da qual as entidades públicas praticam os seus actos ou desenvolvem as suas atividades. O entendimento da vinculação das entidades públicas, nos termos em que acabam de ser feito, sugere, pois, a vinculação destas entidades, quer utilizemos uma perspectiva funcional – funções das entidades públicas – quer apelemos para uma compreensão formal organizatória – os titulares ou órgãos dessas entidades.

Se os direitos fundamentais não são meras normas programáticas e ostentam aplicabilidade imediata, vinculando todas as entidades públicas, que estão destinadas à sua concretização, tem-se que os direitos geram deveres de realização ao Estado, que, em seu fundamento, restou constituído para garantir a construção de um modelo de sociedade delineado na Carta Constitucional.

Assim, não há como tratar da efetividade dos direitos fundamentais sem abordar os deveres que garantem a sua concretização. Para Júlio Pinheiro Faro<sup>6</sup>, os deveres fundamentais não podem ser concebidos noutra lugar que não ao lado dos direitos fundamentais. Além dos deveres fundamentais dos cidadãos (pois não se pode conceber indivíduos como titular apenas de direitos, devendo-se observá-lo também como sujeito de deveres, em relação à sociedade atual e futura), destacam-se os deveres estatais, que são aqueles exigíveis pela própria sociedade, por seus cidadãos e por órgãos legitimados para tanto, consistindo no dever de concretização dos direitos fundamentais.

Nessa toada, a Carta Constitucional impõe deveres não só aos indivíduos, mas também ao Estado, para realização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais, em respeito à dignidade da pessoa humana.

### 3. DEVERES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como explicitado, a Constituição da República de 1988 elegeu objetivos e direitos fundamentais para que o Estado Democrático de Direito fosse consolidado em sua plenitude. A previsão de direitos na Carta Constitucional implica a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua concretização, conferindo deveres de realização especialmente ao Estado.

5 *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p 579-580.

6 “Deveres como condição para a concretização de direitos”. *Revista dos Tribunais on line. Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 79, p. 167.



A Carta Constitucional indica transformação social profunda pela efetivação dos direitos fundamentais que prevê e pelos instrumentos que oferece à cidadania para concretizar as exigências de um estado de Justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

Fazia-se necessário, portanto, escolher qual instituição deveria zelar especialmente por esses valores e princípios, sendo escolhido o Ministério Público, cuja missão está diretamente relacionada à defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da dignidade da pessoa humana.<sup>7</sup>

A Constituição da República de 1988 conferiu ao Ministério Público um novo perfil, atribuindo-lhe a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A Instituição foi, assim, alçada a verdadeira guardiã das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito, devendo atuar na busca da concretização dos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º da Carta Constitucional (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação).

Os valores emancipatórios consignados na Constituição devem, portanto, pautar a atuação do Ministério Público na sociedade. É sua função utilizar o Direito como instrumento de transformação da realidade social, fazendo com que os fatores que ensejam e mantêm a injustiça social sejam eliminados.<sup>8</sup>

Para Gregório Assagra de Almeida<sup>9</sup>, “os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetividade dos valores democráticos fundamentais”.

A função institucional do Ministério Público de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (artigo 129, II, da Constituição da República), evidencia uma Instituição voltada ao bem-estar de coletividade, protegendo-a contra o próprio poder constituído, o que, no entendimento de abalizada doutrina, decerto justifica sua categorização como cláusula pétreia, insita no rol de direitos e garantias individuais<sup>10</sup>.

Essa função de verdadeiro controle dos atos do Poder Público inaugurou um importante campo de atuação institucional, consistente no dever de promover os valores sociais constitucionais. Nesse viés, o relatório do 2º Encontro do

7 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.

8 Ibid., p.28.

9 “O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social”. *Temas atuais do Ministério Público*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2014, p.61.

10 GARCIA, Emerson. *Ministério Público, Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3 ed revista ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.42.

Ministério Público e os Movimentos Sociais, publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2014<sup>11</sup>, destacou que o Ministério Público brasileiro tem o

poder-dever de atuar como agente de transformação positiva da realidade social, verdadeira instituição garantia da sociedade na luta pela concretização de seus direitos e princípios mais caros (*custos societatis*), conclusão a que se chega com facilidade a partir da leitura do disposto nos arts. 127 e 129 da Lei Fundamental.

Como todo exercício de atividade pública está sujeito a controle, externo e interno, o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público foi atribuído especialmente às Corregedorias, órgãos previstos constitucionalmente. É certo que a previsão constitucional tanto da Corregedoria Nacional quanto das Corregedorias das unidades do Ministério Público pode ser extraída do artigo 130-A, § 2º, inciso III, da Carta Constitucional, ao estatuir que a competência do Conselho Nacional do Ministério Público, na fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos membros, será exercida sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da Instituição:

Art. 130-A.

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

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

A Corregedoria, por ser o Órgão destinado a fiscalizar o cumprimento dos deveres do Ministério Público, apresenta-se, por conseguinte, como a garantia de que a Instituição exerça efetivamente sua missão constitucional, de transformação social e de efetivação dos direitos fundamentais.

#### 4. OS PODERES-DEVERES RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA

O dever comanda a lógica do exercício de função pública. Atribui-se um poder instrumental a algum agente público para o cumprimento de um dever estatal. Logo, o poder é atribuído como decorrência do mandamento de cumprimento de uma obrigação do Estado.

11 *Relatório do 2º Encontro Nacional do Ministério Público e movimentos sociais: em defesa dos Direitos Fundamentais*. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal\\_2015/images/LIVRO\\_2%C2%BA\\_Encontro\\_de\\_Movimentos\\_Sociais\\_CNMP\\_WEB\\_3.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/LIVRO_2%C2%BA_Encontro_de_Movimentos_Sociais_CNMP_WEB_3.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2016.

O exercício de função pública está diretamente relacionado ao cumprimento de um dever de praticar atos, valendo-se dos poderes que a lei lhe confere, com vistas à consecução do interesse da coletividade. Nas palavras de Hely Lopes Meireles<sup>12</sup>, “*O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo*”.

O ordenamento jurídico atribui à Administração Pública uma função primeira de bem atender ao bem comum, e, por meio da lei, os agentes públicos recebem uma função consubstanciada em um feixe de interesses a curar, e para tanto são revestidos de poderes-deveres. Função tem o sentido de situação jurídica no qual se estabelece legalmente para o agente público o dever de atingir certa finalidade no interesse público. Na função, o sujeito exercita um poder, porém não o faz em proveito próprio e não o exercita porque quer, mas porque tem o dever de assim atuar. Há, portanto, um fim a ser atingido de acordo com a norma que estabelece a função, e é exatamente para isso que a norma atribui poderes funcionais, teleologicamente alinhavados e que devem ser exercidos no sentido traçado pela Constituição e pelas leis (poder-dever de exercício de função).<sup>13</sup>

O cumprimento dos deveres pelos agentes públicos está estreitamente relacionado ao atingimento da própria finalidade definida no regramento Constitucional e legal da Instituição a que se vinculam. Esse exercício da parcela de poder conferida pela lei, para cumprimento de uma função, deve ser exercido segundo princípios que orientam o exercício de função pública.

A Constituição da República, ao definir os princípios fundamentais da administração pública no artigo 37, *caput*, firmou os fundamentos de toda a atividade dos entes estatais, que deve se nortear pelo respeito à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência. Tais princípios certamente não vinculam exclusivamente as instituições públicas, mas permeiam a atividade administrativa de forma integral, inclusive a atuação dos agentes públicos, considerados também os agentes políticos. É dizer, o cumprimento dos deveres funcionais dos agentes públicos perpassa pelo respeito aos princípios constitucionais da administração pública.

Os princípios da administração pública constituem-se, nesse sentido, pilares da atividade pública, direcionando não só a prática de atos administrativos, mas a integralidade do exercício da função pública.

Os membros do Ministério Público são considerados agentes políticos, pois exercem função de Estado, com independência funcional e sem vinculação hierárquica<sup>14</sup>. Contam com garantias e prerrogativas constitucionais e legais, destinadas ao cumprimento da relevante missão institucional. Por tal motivo,

<sup>12</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.112.

<sup>13</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. 2 ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.74-75.

<sup>14</sup> NEVES ABADE, Denise. “O membro do Ministério Público como agente político”. *Boletim Científico da ESMPU*, Brasília, a. II, p.39-47 – abr./jun. 2003, p. 39-47.

os deveres funcionais dos membros da carreira, enumerados nas leis orgânicas, devem ser compreendidos em sentido mais amplo, no viés da concretização do propósito constitucional do Ministério Público, propósito esse que para ser atingido vincula seus membros a uma atuação permeada pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Constituição da República, quando instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público, atribuiu-lhe a função de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe, entre outras atribuições, zelar pelo artigo 37 da Carta Constitucional (artigo 130-A, § 2º, da CR), o que significa fomentar a aplicação dos princípios da administração pública à completa atividade ministerial, inclusive ao cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Quanto ao dever de atuar com legalidade, observa-se que o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*) e assumiu o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, fundamentalmente, o papel de guardião do próprio direito (*custos juris*)<sup>15</sup>. Se a Instituição é guardiã da ordem jurídica, tem o especial dever de atuar conforme o direito.

Nos próximos tópicos serão analisados, com a brevidade que este artigo requer, os deveres dos membros do Ministério Público na perspectiva do cumprimento da função Institucional, com o devido respeito aos demais princípios constitucionais da administração pública.

## 5. DEVER DE EFICIÊNCIA

Os deveres relacionados ao exercício da função ministerial não se reduzem a uma obrigação de mero cumprimento, mas envolvem, antes de tudo, um dever de bom cumprimento, de melhor satisfação da função, de atingimento efetivo da finalidade almejada pela norma constitucional.

O princípio da eficiência é o mais moderno Princípio da Administração e foi introduzido expressamente no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Na visão de Hely Lopes Meireles<sup>16</sup>, exige-se que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Eficiência, assim, é um princípio jurídico que provoca, para a Administração Pública, um dever positivo de atuação otimizada, considerando os resultados da atividade exercida, bem como a adequação da relação entre os meios e os fins que se pretende alcançar. É um vetor embasador das exigências de melhor qualidade na prestação dos serviços públicos, para a melhor satisfação das necessidades da

<sup>15</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. op. cit., p. 14.

<sup>16</sup> op. cit., p.102.

população. A eficiência administrativa enfatiza a necessidade de otimização dos resultados sob o ângulo da pessoa humana, potencial usuária do serviço público, que pede por melhores produtos, melhores serviços públicos, pelo atendimento igualitário de suas necessidades e de seus interesses.<sup>17</sup>

A Constituição da República, na medida em que elencou entre os critérios objetivos para promoção por merecimento dos membros do Ministério Público a produtividade, a presteza e a frequência a cursos de aperfeiçoamento (artigo 93, II, c, aplicável por força do artigo 129, § 4º, da Constituição da República), consagrou a eficiência como um valor na atuação ministerial, que se espera ser profissional, desburocratizada e de resultados.

A produtividade exige que, para o cumprimento de determinada finalidade posta, os recursos escassos sejam despendidos minimamente e, da mesma forma, impõe que, com os meios disponíveis, obtenha-se o rendimento maior possível. Trata-se da otimização da relação entre alcance dos fins e emprego dos meios, o que se dá por dois caminhos: pela minimização do emprego dos recursos escassos para determinados benefícios preestabelecidos; pela maximização dos resultados.<sup>18</sup>

A presteza é entendida como uma exigência de otimização da relação tempo X custo X benefício. Determinado o fim a se buscar, sopesados os interesses envolvidos, a articulação dos meios deve proporcionar, da mesma forma, a maior agilidade possível no seu atendimento.<sup>19</sup>

O dever de presteza na atuação ministerial pode ser igualmente extraído do mandamento constitucional de duração razoável do processo, no âmbito judicial e administrativo, inscrito no rol dos direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República, que tem por objetivo consagrar o direito a uma prestação jurisdicional tanto célere, quanto efetiva.

Doutra parte, a eficiência da atuação dos membros do Ministério Público enfrenta desafios para a superação do viés processual e burocrático, para a construção de um modelo resolutivo, em busca da legitimação social da Instituição.

Márcio Soares Berclaz e Millen Castro Medeiros de Moura<sup>20</sup> defendem que para dar maior eficiência à atuação ministerial, especialmente na tutela coletiva:

Torna-se forçoso um verdadeiro choque de gestão, revisando e reformulando práticas vigentes, pelo que se impõe reflexão crítica e progressiva sobre tradicionais intervenções ministeriais desatreladas de genuíno interesse público. Surge aí, portanto a necessidade da racionalização das atividades ministeriais cotidianas, pois é a partir desta desoneração e do desapego de atividades perfeitamente

17 BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. op. cit., p.194.

18 Ibid., p. 183.

19 Ibid., p.197.

20 “Para onde caminha o Ministério Público? Um Novo Paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para Assumir Identidade Constitucional”. *Temas atuais do Ministério Público*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2014, p.149.

dispensáveis que o agente ministerial disporá de mais tempo para exercer seu papel de ombudsman. À figura de um membro encerrado no seu gabinete, conformado e preocupado em atuar apenas como típico despachante processual, qualificado parecerista, propõe-se a edificação de um Promotor de Justiça transformador, compromissado com os grandes problemas da comunidade na implementação dos seus direitos fundamentais, aprimorando o Estado Democrático de Direito capaz de garantir o aperfeiçoamento da cidadania e condições de vida digna.

Para avaliar o dever de eficiência do Ministério Público, em suas vertentes de produtividade, presteza e resolutividade, é importante que a Corregedoria não se baseie exclusivamente no controle do dever legal de cumprimento de prazos processuais, mas sim realize a fiscalização da atuação ministerial em sua valoração global. O controle da eficiência não se resolve em juízo de legalidade, mas reclama a verificação da congruência da atuação em sua ação, articulação e instrumentalização, com os fins preestabelecidos.<sup>21</sup>

No controle global da atuação, a avaliação da Corregedoria deve incluir o complexo de atividades desenvolvidas pelo Órgão ministerial, com vistas a verificar os resultados obtidos em face das necessidades da coletividade. Sob essa ótica, produtividade, celeridade e presteza devem convergir para o alcance do desempenho da função de forma eficiente, avaliando-se inclusive a resolutividade da atuação em prol da sociedade.

A Resolução CNMP nº 43, de 16 de junho de 2009, institui a obrigatoriedade de realização periódica de inspeções e correições no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. De acordo com a norma, incumbe ao Corregedor-Geral de cada Ministério Público realizar correições e inspeções com o objetivo de verificar a regularidade do serviço e a eficiência da atividade da unidade ou do membro, adotando ou orientando medidas preventivas ou saneadoras, bem como encaminhando providências em face de eventuais problemas constatados.

A atividade fiscalizatória da Corregedoria, nesse viés, destina-se a constatar não o mero funcionamento da unidade, mas sim o seu funcionamento eficiente. Além dos aspectos relacionados à movimentação de procedimentos administrativos e à verificação quantitativa de entrada e saída de processos judiciais, a Resolução determina o exame qualitativo, por amostragem, das manifestações ministeriais, assim como a avaliação do desempenho funcional, verificando-se, inclusive, a participação e a colaboração efetiva do membro nas atividades da unidade.

Ao final, o relatório de correição ou de inspeção deve apontar as boas práticas observadas, as eventuais irregularidades constatadas, bem como as conclusões e medidas necessárias a prevenir erros, corrigir problemas e aprimorar o serviço desenvolvido pelo Ministério Público.

A Corregedoria, portanto, acaba por deter uma visão global da atuação ministerial, razão pela qual deve exercer a função de agente propulsor da

<sup>21</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves, *op.cit.* p. 354.



eficiência da Instituição, devendo intervir na redefinição de atribuições e na criação ou extinção das unidades, bem como na estruturação dos cargos, indicando onde deve haver a alocação de recursos materiais e humanos, de forma a melhor atender ao interesse público. Certamente, esse papel pode ser exercido por meio da participação ativa na definição de políticas internas, sem substituir o procurador-geral de Justiça em sua função de administrador, mas oportunizando-se à Corregedoria manifestar-se expressamente acerca dos temas de gestão relacionados ao aporte de eficiência ao Órgão Ministerial.

## 6. DEVER DE IMPESSOALIDADE

O Princípio da Impessoalidade é consectário do Estado Democrático de Direito, em que vige a primazia do interesse público. Para Livia Maria Armentano Koenigstein Zago<sup>22</sup>, o princípio se reveste de conteúdo moral e ético, traduzido no anseio do exercício do poder de forma objetiva, neutra, sem privilégios ou perseguições, e encontra fundamento nas disposições preambulares da Constituição e nos objetivos fundamentais da República brasileira:

Ao afirmar o Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, o Preâmbulo expressa o princípio da impessoalidade na sua conotação política e ética.

O membro do Ministério Público, como agente político que atua com independência funcional, deve, com mais rigor, exercer a parcela do poder do Estado que lhe incumbe, de forma impessoal e neutra, sem privilégios a pessoas, a instituições ou a interesses partidários.

A atuação isenta e impessoal do membro do Ministério Público traduz-se no Princípio da Objetividade, bem explicitado por Rogério Schietti Machado Cruz<sup>23</sup>:

No âmbito da Constituição Federal, poderíamos vislumbrar a objetividade da atuação ministerial, de forma bem genérica, no artigo 37 da Lex Legis, onde se materializam os princípios da legalidade e da impessoalidade dos atos da Administração Pública. Assim, o Ministério Público, enquanto órgão da Administração Pública (*lato sensu*), deve agir de acordo com a lei (de cuja observância, aliás, é fiscal), e de forma objetiva, é dizer, sem simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas, e sem favoritismos ou perseguições.

Mais especificamente no que toca às funções constitucionalmente atribuídas ao *Parquet*, a objetividade de sua atuação se dessume do seu dever de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*), bem

<sup>22</sup> *O princípio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.129.

<sup>23</sup> *Garantias Processuais nos Recursos Criminais*, São Paulo: Atlas, 2002, p.85-86.

assim da sua específica função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos [inclusive, é claro, dos que ele próprio exerce]... promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, inciso II). Daí se infere que, independentemente de qualquer posituação legal, a nossa Carta Magna impõe ao Ministério Público o dever de agir, sempre, na defesa de direitos e garantias individuais que são normalmente confrontados durante o exercício da ação penal pública, a qual, aliás, é promovida pelo *Parquet* de modo privativo (art. 129, inciso I, da CF).

Nesse aspecto, o dever de atuar de forma objetiva envolve também o dever de preservar a imagem de impessoalidade, como incremento à confiança depositada pelos jurisdicionados nas autoridades públicas.

Se o membro do Ministério Público deve atuar de forma objetiva, sem simpatias ou animosidades pessoais, sem vinculação a ideologias ou a partidos, é importante que assim preserve sua imagem de impessoalidade, evitando que suas convicções políticas possam ser vistas pela comunidade como relacionados ao cargo e condicionantes de seu atuar. É dizer, os jurisdicionados precisam ter a confiança de que serão investigados ou processados de forma independente e objetiva, por autoridade isenta e impessoal.

O dever de impessoalidade real e aparente, por conseguinte, está intrinsecamente relacionado ao princípio da confiança e deve ser cotejado com o direito à liberdade de expressão dos membros. Como cidadão, não há como negar ao membro do Ministério Público o direito à liberdade de crença, inclusive política e ideológica, e o direito de assim expressar seus pensamentos e suas ideias. Nesse campo, contudo, espera-se que tome cautelas para evitar que suas preferências político-ideológicas possam ser entendidas pelos jurisdicionados como relacionadas ao exercício do cargo, o que decerto pode afetar a neutralidade e a independência necessárias ao fiel cumprimento da função ministerial.

Nos dizeres de Fernando Andrade de Oliveira<sup>24</sup>,

embora a imparcialidade tipifique dever do juiz, no exercício de aplicar contenciosamente o Direito, a palavra é comumente usada como sinônimo de neutralidade em matéria política que é exigida do agente administrativo ainda em decorrência do princípio da impessoalidade.

A preocupação com a preservação da imagem de impessoalidade das autoridades do Poder Judiciário e do Ministério Público, como garantia de um julgamento justo, tem resultado em declarações de princípios por entidades internacionais.

Na Declaração Conjunta de 2002, os relatores para a Liberdade de Expressão e Administração da Justiça da ONU, da OEA e da OSCE afirmaram que

o direito dos juízes à liberdade de expressão e a fazer comentários sobre assuntos de interesse público só deve estar submetido a restrições

24 A Administração Pública na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. v. 206, 1996, p.70.

claramente delimitadas conforme for necessário para proteger sua independência e imparcialidade.

Os Princípios Básicos das Nações Unidas para a Independência do Judiciário foram adotados pelo 7º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Réus e aprovados pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. Dentre os Princípios Básicos, formulados para os Estados-membros na tarefa de assegurar e promover a independência do Judiciário, destaca-se o seguinte:

LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E DE EXPRESSÃO 8. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os membros do Judiciário são como os outros cidadãos quanto ao direito à liberdade de expressão, crença, associação e reunião, com a condição, entretanto, de que, ao exercer tais direitos, os juízes sempre se comportarão de modo a preservar a dignidade de seus ofícios e a imparcialidade e independência do Judiciário.

Os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, formulados em abril de 2001, em Bangalore – Índia, constituem um projeto de Código Judicial em âmbito global. Essa declaração de direitos prevê um julgamento igualitário, justo e público, por tribunal independente e imparcial, princípio de aceitação geral pelos Estados-membros. Dentre os valores essenciais previstos para a garantia de justiça do julgamento ressalta-se a imparcialidade do julgador, que deve ser preservada inclusive por meio das atividades que exerça fora da Corte:

Valor 2 IMPARCIALIDADE Princípio: A imparcialidade é essencial para o apropriado cumprimento dos deveres do cargo de juiz. Aplica-se não somente à decisão, mas também ao processo de tomada de decisão.

2.2 Um juiz deve se assegurar de que sua conduta, tanto na corte quanto fora dela, mantém e intensifica a confiança do público, dos profissionais legais e dos litigantes na imparcialidade do Judiciário.

A importância de se preservar a imagem de neutralidade do membro do Ministério Público foi objeto de deliberação na Sexta Conferência de Procuradores-Gerais da Europa, ocorrida em maio de 2005, na cidade de Budapeste, que definiu linhas diretrizes europeias sobre a ética e a conduta dos membros do Ministério Público, destacando-se a necessidade de se preservar a imparcialidade real e aparente, inclusive em razão das atividades que desenvolvam os membros em sua vida privada:

IV - Conduta na vida privada:

A) Os membros do Ministério Público não devem comprometer a integridade, equidade e imparcialidade reais e aparentes do Ministério Público por causa de atividades que desenvolvam na sua vida privada;

B) Os membros do Ministério Público devem respeitar a lei e atuar de acordo com ela em todas as circunstâncias;

C) Os membros do Ministério Público devem comportar-se de molde a promover a confiança do público na sua profissão;

Nesse esteio, os membros do Ministério Público, como agentes políticos que constituem um dos pilares da democracia, têm o dever de atuar com impessoalidade, devendo adotar cautelas em suas manifestações públicas de pensamento, de modo que suas preferências políticas e ideológicas não deem azo à interpretação de falta de objetividade em sua atuação profissional, em prejuízo à imagem da Instituição e aos valores que fundamentam sua atuação.

## 7. DEVER DE PUBLICIDADE

O princípio da publicidade da Administração Pública muitas vezes é abordado apenas sob a perspectiva de dar fundamento às regras que definem os requisitos de validade do ato administrativo, com a sua publicação. Não se pode perder de vista, entretanto, que a Constituição de 1988, ao estatuir em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, alçou a publicidade como regra de toda a atividade do Estado, tendo em vista que o conhecimento do agir estatal é essencial para a realização da participação popular em sua plenitude.

Em um Estado Democrático de Direito, a participação popular vai além da tradicional concepção de exercício dos direitos políticos, de votar e ser votado, demandando a presença efetiva dos cidadãos na formação da vontade do Estado. A publicidade, nesse viés, viabiliza a prestação de contas, sujeita a atividade estatal a controle, e induz à participação social.

A publicidade ou o acesso à informação, a participação do cidadão nas deliberações públicas e o acesso à Justiça constituem a base intangível do que se convencionou chamar de democracia participativa. Entre o direito à informação e os direitos de participação democrática estabelece-se uma verdadeira relação simbiótica. Apenas os cidadãos providos de informações podem participar de debates públicos e encaminhar suas próprias posições.<sup>25</sup>

A realização do princípio da publicidade constitui-se em um dever da administração e se complementa com o direito à informação do cidadão. Dessa conjugação, tem-se a satisfação dos demais princípios que regem a administração pública. Constata-se que a administração agiu ao amparo da legalidade, busca-se a moralidade, e é satisfeita a efetividade, princípios estes todos que servem à realização do Estado Democrático de Direito.<sup>26</sup>

A publicidade é um importante instrumento de controle social do poder exercido pelos agentes públicos e decorre, diretamente, da probidade que deve nortear as autoridades em um Estado democrático. Se os agentes são probos e

25 RODRIGUES, João Gaspar. “Publicidade, transparência e abertura na administração pública”. Revista de Direito Administrativo, v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.

26 LIMBERGER, Têmis. “Transparência Administrativa e Novas Tecnologias: o Dever de Publicidade, o Direito a ser Informado e o Princípio Democrático”. Revista de Direito Administrativo, v. 244, 2007, p. 248-263.

seus atos revestidos de presunção de legitimidade, não há justificativa para que não sejam públicos. A publicidade é, portanto, um reconhecimento do agente cumpridor de seus deveres e um freio aos agentes propensos a violar seus deveres.

Um dos temas centrais na discussão sobre publicidade e transparência no Setor Público tem sido a conceituação de *accountability*. Embora neste artigo não seja possível o aprofundamento da questão, necessário discorrer brevemente sobre o termo, na medida que colabora para a compreensão do alcance do dever de publicidade dos agentes públicos.

Conquanto não exista consenso quanto à tradução de *accountability*, entende-se que engloba a prestação de contas pelos agentes públicos e a sua responsabilização em caso de descumprimento dos deveres. Pelo conceito de Flávio Garcia Cabral<sup>27</sup>:

*Accountability* pode então ser entendida sob a conjunção de dois vetores que são complementares: de um lado, ‘*la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability)*. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)’. Portanto, *accountability* se constitui em um procedimento complexo, que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados, tendo, como consequente, a capacidade de sancioná-los quando tenham violado as obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional a qual representam.

Dessa maneira, para se cumprir efetivamente o dever de publicidade, deve haver uma interação entre o agente público, que tem o dever de prestar contas, e os cidadãos, que tem o direito de recebê-las, de forma a viabilizar um instrumento eficaz de controle.

Um dos grandes desafios das democracias da atualidade, por conseguinte, é estabelecer uma rede de comunicação direta entre o Estado e os cidadãos que resulte em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência da atividade administrativa.

O Ministério Público, como Instituição pública permanente, cuja função precípua é a de defesa e de fortalecimento da democracia, tem o dever fundamental de prestar contas quanto à sua atuação e de construir redes para a efetiva participação comunitária.

Na visão de Márcio Soares Berclaz e de Millen Castro Medeiros de Moura<sup>28</sup>, o diálogo democrático do Ministério Público com a sociedade abre um importante canal de acesso à Justiça:

Diante das prerrogativas inerentes ao cargo e do caráter técnico que determina o ingresso de novos membros à instituição, quanto maior for a aproximação e o diálogo democrático com a sociedade, mais legitimado e

27 “O Fundamento Político da Prestação de Contas Estatal”. Revista de Direito Administrativo, v. 270, set./dez. 2015, p. 147-169.

28 Op. cit. p.148.

resolutivo será o resultado do seu trabalho. Promover audiências públicas, participar de conferências, frequentar reuniões dos conselhos municipais e de associações de moradores são exemplos práticos de que, para o bom desempenho das atribuições extrajudiciais por meio de uma postura pró-ativa, é imprescindível que o Promotor de Justiça abandone a clausura de seu gabinete e mantenha-se acessível e disponível ao povo, destinatário primeiro e último da atuação ministerial. Atuando como guardião do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, deve dar tratamento prioritário a ações capazes de melhorar a qualidade de vidas das classes hipossuficientes e de maior vulnerabilidade econômica e social. O atuar ministerial, neste perfil, abre um canal de acesso à Justiça, direcionado à redução das desigualdades sociais, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3º da Carta Política.

O membro do Ministério Público tem, portanto, o dever de buscar conhecer as demandas sociais para direcionar sua atuação. Para isso, deve agir com publicidade, não só divulgando pelos meios institucionais suas ações, mas também dispondo-se ao diálogo com a sociedade, por meio do comparecimento a reuniões de redes sociais, da realização de audiências públicas, da condução de palestras e projetos em escolas e de outras medidas de aproximação com a comunidade, com vistas à concretização da soberania e da participação popular.

## 8. DEVER DE MORALIDADE

Para Seabra Fagundes<sup>29</sup>, a expressão moralidade administrativa se traduz no comportamento adequado à isenção, ao zelo, à seriedade e ao espírito público, que hão de caracterizar o administrador como mandatário da coletividade:

Todas as atividades estatais se acham vinculadas a um teor ético. Nesse sentido se pode falar de uma ética política com raízes na Lei Maior (expressa entre vários outros preceitos, nos que dizem com a dignidade do cidadão, da família, do trabalho), a refletir-se nas leis ordinárias, que lhe desenvolvem os princípios, na execução geral da Constituição e das leis, pelo Poder Executivo, incumbido de transferir dos textos normativos para a realidade material cotidiana, quanto previsto na generalidade das regras extraordinárias e ordinárias do direito positivo, e, por último, nas sentenças com que o Poder Judiciário, ao trancar os litígios, define, explícita ou virtualmente, as inspirações morais da Carta Constitucional e das leis a ela sucessivas.

A moralidade administrativa constitui direito fundamental do cidadão, titular do poder, ao qual se deve prestar contas da gestão adequada da função pública. Por meio de uma atuação moralmente aceita, o agente público deve

29 “Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa”. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v.2, 1975.



administrar os bens e interesses do povo, não só sob o fundamento da existência de um dever funcional, mas essencialmente constitucional.<sup>30</sup>

Em respeito à dignidade de suas funções, dos membros do Ministério Público esperam-se elevados padrões de comportamento ético. A necessidade de cultivar os princípios éticos implica, dentre outros fatores, a própria honorabilidade do Ministério Público. A autoridade moral do membro do Ministério Público é indispensável ao Estado Democrático de Direito. O promotor de Justiça ético fortalece a legitimidade do poder que exerce e contribui para usar suas prerrogativas a favor da defesa dos valores constitucionais, em constante atenção ao compromisso institucional.

O 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes aprovou uma carta de princípios que convida os Estados-membros à observância dos enunciados ali estatuídos, no âmbito de sua legislação e práticas nacionais, com o fim de maximizar as garantias e as potencialidades da atividade ministerial no combate ao crime. Dentre os princípios, recomenda-se que as pessoas selecionadas para assumir as funções de membro do Ministério Público sejam íntegras e competentes. Em sua formação profissional, devem estar conscientes dos ideais e deveres éticos de sua função, mantendo sempre a honra e a dignidade da sua profissão. Registra-se, ademais, que a instrução de procedimentos disciplinares contra membros do Ministério Público deve levar em consideração não só a lei, mas também o código de conduta profissional e os referidos princípios orientadores.

As justificativas que dão início ao Código de Ética da Magistratura Nacional, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça em 6 de agosto de 2008, resumem a importância do normativo para a orientação de seus membros: um Código de Ética incrementa a confiança da sociedade na autoridade moral do agente público; traduz compromisso institucional com a excelência na prestação do serviço público e, assim, fortalece a legitimidade do Poder; é fundamental para a magistratura brasileira cultivar princípios éticos, pois lhe cabe também função educativa e exemplar de cidadania em face dos demais grupos sociais; a Lei veda ao magistrado “procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções” e comete-lhe o dever de “manter conduta irrepreensível na vida pública e particular”; e a necessidade de minudenciar os princípios erigidos nas aludidas normas jurídicas.

A atividade da Corregedoria de fiscalização dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público não se esgota na apuração de infrações disciplinares, mas demanda a orientação que previna a violação dos próprios deveres amplamente considerados, em sua acepção constitucional. Nesse aspecto, faz-se premente a elaboração de um código de conduta que compile os princípios orientadores de deontologia profissional para a carreira.

30 PAE KIM, Richard e PORTO, Valéria do Vale. “O conteúdo da moralidade na lei de improbidade administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão”. Revista de Direito Administrativo, v. 266, maio/ago 2014, p.125-166.

## 9. CONCLUSÃO

Os membros do Ministério Público, no exercício de suas funções, recebem uma parcela de poder do Estado, destinada ao cumprimento do dever constitucional de concretização dos direitos fundamentais e de transformação social, para a construção de uma sociedade justa, fraterna e fundada no respeito à dignidade da pessoa humana, no modelo vislumbrado pelos objetivos fundamentais da República.

São eficientes, não se contentam com o cumprimento formal de seus deveres legais, mas buscam a resolutividade, como forma de oferecer resultados efetivos para a sociedade. Atuam com objetividade e impessoalidade, sem favoritismos ou perseguições, inclusive preservam sua imagem de neutralidade política, inspirando a confiança do público. Prestam contas de sua atuação, apresentam-se ao controle social e trabalham junto à comunidade, pautando suas ações pelos anseios sociais. Tudo isso aliado aos mais elevados princípios éticos de espírito público, integridade e probidade, em respeito à dignidade de suas funções.

Esse modelo de atuação, a ser buscado pelas Corregedorias, não se resume ao cumprimento dos deveres legais dispostos nas Leis Orgânicas. O modelo se extrai da Carta Constitucional, que alçou o Ministério Público a um dos pilares do Estado Democrático de Direito, Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, garantidora dos direitos sociais e individuais indisponíveis, cláusula pétrea.

O *status* constitucional do Ministério Público, como garantia da sociedade para a realização dos direitos fundamentais em sua plenitude, exige, lado outro, que de seus integrantes sejam esperados elevados padrões de conduta funcional, em observância aos princípios constitucionais que regem uma administração pública de excelência. O cumprimento do dever pelos membros do Ministério Público tem, assim, a justa medida da grandeza de sua missão constitucional.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2 ed. trad. 4 tir., tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Temas atuais do Ministério Público*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. 2 ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um Novo Paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir identidade constitucional. *Temas atuais do Ministério Público*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2014, p.149.

CABRAL, Flávio Garcia. O Fundamento Político da Prestação de Contas Estatal. *Revista de Direito Administrativo*. v. 270, set./dez. 2015, p. 147-169.

CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 54, p. 28, jan / 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório do 2º Encontro Nacional do Ministério Público e movimentos sociais: em defesa dos Direitos Fundamentais*. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal\\_2015/images/LIVRO\\_2%C2%BA\\_Encontro\\_de\\_Movimentos\\_Sociais\\_CNMP\\_WEB\\_3.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/LIVRO_2%C2%BA_Encontro_de_Movimentos_Sociais_CNMP_WEB_3.pdf)>.

FAGUNDES, Seabra. Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, v.2, 1975.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público, Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3 ed. revista ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

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.

LIMBERGER, Têmis. Transparência Administrativa e Novas Tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. *Revista de Direito Administrativo*. v. 244, 2007, p. 248-263.

MACHADO CRUZ, Rogério Schietti. *Garantias Processuais nos Recursos Criminais*, São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEVES ABADE, Denise. O membro do Ministério Público como agente político. *Boletim Científico da ESMPU*. Brasília, a. II, p.39-47 – abr./jun. 2003, p. 39-47.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. A Administração Pública na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. v. 206, 1996, p. 43-87.

PAE KIM, Richard; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na lei de improbidade administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. *Revista de Direito Administrativo*. v. 266, maio/ago 2014, p.125-166.

PINHEIRO FARO, Júlio. Deveres como condição para a concretização de direitos. *Revista dos Tribunais online. Revista de Direito Constitucional e Internacional*. vol. 79, p. 167-209, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*. v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. *O princípio da impessoalidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

# CORREGEDORIAS E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA CRIMINAL

*[Public Prosecution's offices of professional responsibility and criminal public prosecution]*

**Rodrigo Iennaco de Moraes<sup>1</sup>**

**Recebido em 07.06.2016**

**Aprovado em 31.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Sobre o panorama atual da teoria do delito e as perplexidades no contexto dos discursos não dialógicos. 3. As promotorias criminais num ambiente de estruturas institucionais disfuncionais. 3.1 O modelo tradicional de atuação nas promotorias criminais: titularidade da ação penal e a decantada necessidade de postura proativa. 3.2 tutela coletiva do direito à segurança: necessidade de atuação ministerial resolutiva. 3.3 identificação de feitos paralisados e análise da estrutura estatal para persecução penal. 4 o dilema da eficiência administrativa nos serviços das próprias corregedorias. 4.3 identificação de feitos paralisados e análise da estrutura estatal para persecução penal. 5. Conclusões.

**RESUMO:** O artigo traça um panorama da teoria do delito e da atuação das promotorias criminais. Aborda o dilema da eficiência administrativa nos serviços das próprias corregedorias e conclui que um dos papéis basilares das corregedorias é o de velar pela salvaguarda da independência funcional do membro do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *This article explores the theory of crime and the activity of criminal prosecution offices. It also investigates the efficiency of the Public Prosecution's offices of professional responsibility and concludes that one of its roles is to safeguard the independence of prosecutors.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Corregedorias do Ministério Público. Promotorias criminais.

**KEYWORDS:** *Public Prosecution. Public Prosecution's offices of professional responsibility. Criminal prosecution offices.*

<sup>1</sup> Promotor de Justiça e Assessor da Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais. Especialista em Inteligência de Segurança Pública. Mestre e doutorando em Direito pela UFMG.

## 1. INTRODUÇÃO

A atuação do Ministério Público na área criminal pode ser analisada sob várias perspectivas, com inúmeros cortes metodológicos ou influenciada por diferentes matizes filosóficos. Invariavelmente, porém, atrela-se à titularidade constitucional da ação penal de natureza pública o discurso de um processo penal de partes, em que o Ministério Público figura sempre na natural posição de autêntico defensor da sociedade. A abstração generalizante dessa perspectiva, sem o correspondente colorido dos valores constitucionais que informam os objetivos da nossa incipiente democracia republicana, conduz à confusão de que a finalidade da atuação institucional seria uma messiânica cruzada contra a impunidade.

Na compreensão tradicional dos escopos do processo, Tourinho Filho, com apoio no magistério de Frederico Marques e Giuseppe Sabatini, conceitua a persecução penal como uma intensa atividade bifásica desenvolvida pelo Estado, titular do direito de punir, por meio de seus órgãos, para: a) investigar elementos comprobatórios do fato infringente da norma penal e de sua autoria; b) com base neles, promover a competente ação penal e acompanhar seu desenrolar até que o juiz verifique se recorrem as condições legais para condenação ou absolvição.<sup>2</sup>

Portanto, do ponto de vista do processo penal, a atividade do Ministério Público na área criminal seria apreciada no contexto dos institutos técnicos do próprio processo, notadamente os papéis que desempenha na investigação criminal (intermediada pelo inquérito policial ou realizada diretamente, por procedimentos investigatórios sob sua presidência imediata) e os meios práticos de atuação nas diferentes fases procedimentais da persecução penal em juízo.

Noutra vertente, pode-se perquirir a atividade ministerial na seara criminal no complexo das políticas públicas de segurança, atribuindo-se ao próprio processo e ao titular do poder-dever de sua deflagração um dos papéis funcionais concebidos num discurso de securitização, ou de projeção de temáticas sociais precipitadamente reportadas aos instrumentos de controle social coercitivos.

Um outro caminho, pouco explorado ainda, partiria do cotejo das funções constitucionais do Ministério Público, sistematicamente – mas não necessariamente sistemicamente – apreciadas, com vistas a analisar a situação política da titularidade da ação penal diante de variados influxos teóricos que nos chegam, pela doutrina especialmente, mas também pela jurisprudência, a respeito das categorizações abstratas do crime. Referimo-nos, aqui, à assim denominada “teoria geral do delito”.

Não se trata, portanto, de uma tentativa de contemplar os limites de intervenção correcional na atividade dos promotores de Justiça que desempenham atribuições criminais nem de estabelecer critérios que norteariam as possibilidades de interferência do poder disciplinar das

2 TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. Vol. 1, 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 182-183



corregedorias em hipóteses tradicionalmente apresentadas como imunes, sob o dogma da independência funcional, diante do princípio da *insindicabilidade da interpretação jurídica* com vistas à exegese dos casos concretos.

Não se coloca em dúvida, por exemplo, que manifestações ministeriais pelo arquivamento, fundamentadas na análise da prova reunida e na interpretação viável do direito aplicável, notadamente em consonância jurisprudencial, devem estar albergadas na trincheira indevassável da independência funcional: sem prejuízo de eventual responsabilização nas hipóteses de sua utilização com interesses escusos. Mas, ainda nesse caso, não se trata de responsabilização pelo arquivamento em si, mas pelo ato desviado que ele pretende acobertar. Não há, propriamente, um conflito entre a responsabilização e a independência funcional. Sobretudo quando se questionam arquivamentos de investigações determinados, em sede definitiva, pela Procuradoria-Geral de Justiça, em regular exercício da atribuição constitucional/legal da Chefia Institucional, nos moldes do art. 28 do CPP. Há, aí, imunidade constitucional derivada da independência funcional e, invariavelmente, imunidade funcional decorrente da responsabilização do procurador-geral por órgãos colegiados especiais. Isso porque a convalidação do arquivamento pelo chefe da Instituição, como decorrência da titularidade constitucional da ação penal materializada na disciplina legal do art. 28 do CPP, o ato em essência integra a esfera de manifestação do próprio procurador-geral, sepultando eventual questionamento que se poderia apontar ao mérito da manifestação original do órgão de execução originário.

Chame-se a atenção, em último lugar, para os limites da insurgência do Judiciário quanto à discordância do pleito de arquivamento, após esgotamento da competência jurisdicional, em relação a fatos que, convalidados pelo titular constitucional do direito de ação penal, consagram a garantia fundamental da liberdade, impedindo deflagração de pretensão penal não lastreada em justa causa, em variadas vertentes – ao menos na visão do promotor natural e do procurador-geral de Justiça que o convalida. Assim, eventual representação de juiz de Direito, nessas circunstâncias, superado em seu entendimento divergente diante do pleito de arquivamento encampado pelo procurador-geral, a rigor sequer poderia ser processado pela respectiva Corregedoria do Ministério Público, se representação nesse viés lhe fosse dirigida pelo Judiciário.

De toda sorte, feita essa digressão, o que se quer salientar é que a análise meritória de manifestações concretas de promotores de Justiça, no exercício de atividade-fim guarnecida pela independência funcional, devidamente fundamentadas na prova e no direito, ainda mais se ratificadas pela Chefia Institucional, representam casos clássicos de insindicabilidade correcional.

É o caso, pois, de reafirmação dos limites das funções correcionais, nos âmbitos da disciplina e da orientação. Diz-se isso, aqui, apenas para ilustrar a tradicional perspectiva em que se vislumbra o confronto entre o poder disciplinar

próprio das Corregedorias e a liberdade de atuação dos órgãos de execução na apreciação técnica de casos concretos postos à sua atividade finalística, não raro se olvidando a plural gama de possibilidades de atuação das Corregedorias quanto às possibilidades de remodelação das Promotorias Criminais, devidamente orientadas para a consecução dos valores constitucionais fundamentais da república nessa quadra da história brasileira.

Portanto, pretende-se aqui uma abordagem generalizante e crítica em torno do modelo de Promotoria Criminal e das possibilidades de intervenção das Corregedorias no processo histórico de definição desses parâmetros clássicos de atuação.

## **2. SOBRE O PANORAMA ATUAL DA TEORIA DO DELITO E AS PERPLEXIDADES NO CONTEXTO DOS DISCURSOS NÃO DIALÓGICOS**

O Direito Penal tem duas características básicas e complementares, ambas problemáticas no confronto entre a dogmática e a zetética: seletividade e simbolismo. O simbolismo, não obstante os esforços de racionalização da punição e toda a teorização que o critica, parece ser de sua essência antropológica. A seletividade, como decorrência da subsidiariedade do Direito Penal tomado como *ultima ratio*, é dado irrefutável, mas ainda pendente da devida atenção dos estudos que se ocupam dos aportes filosóficos da ciência penal. Não há, por exemplo, a cuidadosa abordagem dos aspectos que se poderiam identificar como seletividade invertida, indignação seletiva etc., seja no campo da própria dogmática, seja nos aportes criminológicos da Sociologia.

Tem passado ao largo da doutrina brasileira, também, muito adstrita aos manuais propedêuticos ou práticos, os necessários esforços de compreensão dos elementos metadogmáticos que precedem a elaboração das diversas vertentes da teoria geral do delito, à luz de bases filosóficas de variados e discrepantes matizes. Com efeito, de algum tempo herdamos uma tendência acrítica de incorporação de construções estrangeiras, notadamente germânicas, que influenciaram e influenciam não apenas as categorias fundamentais de nosso direito penal positivo, mas sobremaneira nossa maneira de raciocinar em torno dos pressupostos de responsabilização penal das pessoas na solução de casos ou conflitos concretos. Assim é que nos habituamos ao sectarismo das escolas, do causalismo à tardia ascensão, entre nós, do funcionalismo, no panorama da anunciada superação do finalismo e do complexo retorno ao neokantismo...

Não vai aqui um manifesto de oposição à nossa tradição de importação do conhecimento jurídico eurocêntrico, alinhado desde muito ao postulado da defesa social, em todas as suas vertentes. Cuida-se de chamar a atenção para a circunstância epistemológica básica de que a teoria geral do delito é, na nossa concepção, uma síntese abstrata (ou uma abstração sintética ou analítica) de um método procedimental de aferição da responsabilização penal, seus limites e condicionantes. Parece ser esta a perspectiva que inspira os teóricos da

imputação funcionalista, em todas as suas vertentes contemporâneas. Mais que isso. Assim como tipicidade é mais compreensão que subsunção, pretendemos salientar que a teoria do delito se estrutura como um modelo argumentativo de racionalização, sempre limitativa da punição, de maneira mais ou menos ampla.

Logo, os contornos dessa limitação só podem ser dados pelos valores constitucionais, e não pela concepção ideológica mais ou menos isolada neste ou naquele fator de atuação (contra)institucional, transpostos inadvertidamente para um processo de partes de viés ludo-combativo. Ou seja, uma visão equivocada do processo penal como jogo de inimigos não pode convalidar uma concepção ideologizada de direito penal, de maneira a consubstanciar um direito penal de defesa em oposição a um direito penal de acusação. A concepção conciliatória, não obstante, não se pretende neutra, do ponto de vista valorativo, mas imbricada exatamente nos valores constitucionalizados. A partir dessa ideia, podemos perguntar: qual a tarefa da teoria do delito?

A resposta dessa primeira indagação passa pelo enfrentamento metodológico das referências à realidade, ou seja, a teoria é feita para ser aplicada num determinado contexto histórico-geográfico-sociológico, por instituições concretas e que apresentam determinadas idiosincrasias; passa, ainda, pelo debate dialógico de superação de cantilenas ideológicas com aspiração à superação do *deficit* metodológico do conhecimento científico em matéria criminal (superação do cientificismo ideológico acrítico).

A segunda pergunta fundamental: quais os contornos materiais, substanciais, dessa argumentação/discurso? A resposta é direta, posto que seja, inevitavelmente, vetora de desafios hermenêuticos ainda mais complexos: os valores constitucionais, filosóficos, principiológicos e normativos em sentido estrito. Um saber assim concebido, problematizado e desenhado como conhecimento científico, aspira, inevitavelmente, ao universalismo. Porém, há limites espaçotemporais a essa pretensão de validade universal. Esses limites, paradoxalmente, ampliam as possibilidades hermenêuticas, trazendo novos desafios ao projeto de uma dogmática que se exprima como ciência penal global.

É nesse panorama que as Promotorias Criminais atuam. A política criminal introduzida ou resgatada para o cerne da dogmática penal trouxe novos desafios para o reposicionamento do Ministério Público no cenário da segurança pública. O referencial das questões sociais constitucionalmente relevantes, assim, veiculadoras dos interesses sociais indisponíveis, desafia o *Parquet* a se (re)posicionar diante de discursos antagônicos que duelam em torno da maior ou menor intervenção do Poder Político por meio da utilização da punição.

Nesse contexto, parece fundamental que os Ministérios Públicos discutam as reais possibilidades de redistribuição democrática da punição como estratégia de compensação da seletividade excludente e da indignação seletiva que caracterizam, em nossa história recente, o sistema penal brasileiro. Essa ruptura serviria como base de uma seletividade invertida. Aqui se insere a correspondente

tarefa das Corregedorias institucionais, que devem fomentar o debate interno e a ampliação dos canais de recepção das críticas externas, como instrumentos de afirmação da unidade não para a construção de um discurso ensaiado e implementado “de cima para baixo”, mas para a construção democrática de um cabedal argumentativo, com supedâneo constitucional, que sirva de base à política criminal paulatinamente institucionalizada – o que só é possível com a valorização das vozes divergentes.

### **3. AS PROMOTORIAS CRIMINAIS NUM AMBIENTE DE ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DISFUNCIONAIS**

Afirmada a relevância institucional do tema, partimos da necessidade de aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na área criminal, para que nossas ações possam melhorar a persecução penal no sentido de que não se trate de mera reprodução da execução seletiva empreendida pelos organismos atrelados à política pública de segurança, mas também receba crítica e serenamente a pecha, cada vez mais a nós atribuída, de perseguidores de marginalizados sociais (o que decorreria da criminalidade massificada visível) em detrimento de nosso papel de proteção das populações vulneráveis não contempladas com recursos prioritários (veja-se, por exemplo, a escassez de investimentos do Executivo em redes de proteção da vida em áreas urbanas degradadas e do Judiciário na ampliação de Tribunais do Júri): segurança pública, necessidade de resposta judicial ao crescimento da criminalidade violenta, aproveitamento dos recursos públicos que são parcos para prestação judicial célere e eficiente, tudo conspira a favor do debate proposto.

Esse debate, aliás, possui aptidão para fomentar a alteração da postura de atuação das promotorias criminais, que se inspirariam na necessidade de agir proativa e resolutivamente.

Quanto à relevância humana, cuida-se de análise de atividade de poder estatal capaz de restringir a liberdade e afrontar outras garantias fundamentais, com especial relevo para: a) as hipóteses em que o promotor de Justiça poderia fundamentar sua não atuação diante da afirmação externa de um crime (arquivamentos de investigações, pedidos de absolvição, abstenção da pretensão recursal etc.); b) as bases de legitimidade para a persecução penal (casos em que o promotor de Justiça deflagra a persecução quando não deveria fazê-lo); c) a necessidade de respeito ao direito à duração razoável do processo.

Para além disso, o colapso da estrutura judiciária na área, incapaz de oferecer respostas razoáveis às demandas por segurança, se apresenta cada vez mais num cenário de inútil proliferação de demandas criminais que versam sobre infrações de discutível relevância social, do ponto de vista da ofensividade.

### **3.1. O modelo tradicional de atuação nas promotorias criminais: titularidade da ação penal e a decantada necessidade de postura proativa**

A atuação do Ministério Público na seara criminal não costuma nos apresentar novidades, sendo historicamente, inclusive, a área de maior visibilidade institucional, ou seja, sua atribuição indeclinável e essencial.

Também não é mais novidade a propaganda de um Ministério Público colaborativo com organismos de segurança pública. Defende-se, não é de hoje, uma postura resolutiva e proativa, normalmente focada na utilização de ferramentas típicas da Inteligência, de informações geoestatísticas e de noções de planejamento estratégico. Não obstante, a dificuldade no estabelecimento fático de prioridades diante do princípio da obrigatoriedade da ação penal e em confronto com a gestão do sistema judiciário sem participação do Ministério Público tem servido de entrave à tramitação mais eficiente dos processos mais importantes para a sociedade.

Com efeito, parece-nos que a titularidade exclusiva da ação penal de iniciativa pública deveria reforçar a ideia do Ministério Público como órgão independente, autônomo e encarregado da defesa dos interesses mais caros à sociedade, vinculados ao direito coletivo à segurança e proteção dos bens jurídicos mais relevantes. Logicamente, o reforço dessa ideia só faz sentido, do ponto de vista da efetividade dos valores constitucionais, se se materializarem as garantias individuais com a preservação da ordem jurídica em favor dos mais vulneráveis.

Porém, como esboçado, embora o Ministério Público seja parte na relação processual penal, a postura institucional permanece atrelada e de certo ponto colocada à mercê da estrutura judiciária. Se perguntarmos a um promotor de Justiça criminal quantos processos de sua titularidade – e portanto cuja resolução é de sua responsabilidade como titular da persecução mesma – estão em tramitação perante as Varas Criminais em que atua, invariavelmente ele se valerá da Secretaria Judicial para levantamento, e ainda assim no aspecto quantitativo. Nesse levantamento, processos relativos a crimes gravíssimos figuram em igualdade de condições com outros que bem se resolveriam pela ampliação das hipóteses de consenso (transação penal, suspensão condicional do processo etc.) – na pior das hipóteses em homenagem à inoperante realidade (estrutural e/ou dinâmica) das Varas Criminais dos Estados da federação, de uma maneira geral.

Não é também incomum a satisfação e o conformismo do promotor de Justiça em manter seu serviço em dia (quando possível), vale dizer, ausência de processos com vista e carga para sua Promotoria. Pergunta-se, se não estão com o promotor, estão onde? Em que fase? Quais são eles, relativamente ao seu conteúdo? Há processos que versam sobre crimes importantes, cujas audiências de instrução não são designadas? Fato é que o Ministério Público quase nunca é detentor das informações relativas aos feitos que ele próprio

patrocina e, portanto, permanece subordinado ao planejamento – ou à ausência de planejamento – do Judiciário para o julgamento – ou paralisação – dos feitos cujo interesse social apresenta.

Sobre o *princípio da eficiência*, hoje alçado ao patamar constitucional, Hely Lopes Meirelles registra que todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, produzindo resultados positivos para o poder público e satisfatório atendimento às necessidades comunitárias.<sup>3</sup> E sobre o tema, Di Pietro complementa que a eficiência apresenta dois aspectos: a) modo de atuação do agente público (melhor desempenho com vistas ao melhor resultado); b) modo de organização e estruturação (melhor resultado na prestação do serviço público).<sup>4</sup>

Quem tudo prioriza não prioriza nada. O oferecimento indiscriminado de denúncias, sob a égide acrítica da obrigatoriedade da ação penal, pode conduzir ao colapso da tramitação dos feitos, jogando em vala comum processos de crimes graves e de médio potencial ofensivo, que poderiam ser solucionados por outros critérios, inclusive por eventuais arquivamentos baseados em postulados de política criminal. Normalmente, as Corregedorias têm encontrado dificuldade de se posicionar nesse contexto, ora pelo desconforto de intrometer-se em área-fim congênita da independência funcional, ora pela aparente credibilidade social que decorre do apego à legalidade formal, mormente num ambiente de proliferação de programas e instrumentos midiáticos que se sustentam no espetáculo da criminalidade violenta.

A nosso sentir, não concretiza o interesse social apenas a atividade tradicional do promotor de Justiça: trabalho dedicado em dois turnos, realização de infinitas audiências, confecção de peças processuais de técnica e vernáculo irreprocháveis, sem que, para além do domínio formal de seu trabalho visível, o promotor conheça a realidade dos jurisdicionados e exerça uma atividade crítica, inclusive que lhe permita estabelecer prioridades, o que inclui uma análise séria e ao mesmo tempo sensível e humanística de situações formalmente típicas. E mais, o promotor de Justiça da contemporaneidade não pode se encastelar em seu posto; deve, antes, servir de vetor a contribuir para a integração das polícias e interferir, contribuindo com sua experiência e visão profissional, no processo de planejamento e execução de políticas de segurança pública. Para isso, deve estar disponível para o debate, nem sempre livre de divergências, com as demais instituições vinculadas à persecução penal - e mesmo vocacionado para fomentá-lo.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 90.

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 83.



### **3.2. Tutela coletiva do direito à segurança: necessidade de atuação ministerial resolutiva**

Os promotores de Justiça de Minas Gerais, com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por unanimidade:

O enfrentamento do problema da segurança pública exige do Ministério Público urgente mudança no referencial de sua atuação criminal, passando de demandista a resolutivo, com absoluta prioridade para a adoção de ações preventivas. Deve o Ministério Público atuar como agente político catalisador de transformações sociais – mediador de conflitos – em perfeita sinergia com a sociedade política e a sociedade civil [...].<sup>5</sup>

No contexto atual da democracia brasileira, encontramos de um lado o crescente clamor por políticas eficazes de segurança e de outro a luta velada – às vezes explícita – entre órgãos e poderes institucionais por parcelas de atribuições e competências relacionadas ao seu planejamento e à sua execução. É o que acontece, por exemplo, com o poder-dever de investigação criminal (Ministério Público X Polícias), execução de interceptações telefônicas e mandados de busca e apreensão (Polícia Militar X Polícia Civil) etc. Isso sem falar no incremento de atividades de inteligência no âmbito das forças estaduais de segurança e na estrutura dos próprios Ministérios Públicos, como consequente ao desempenho de atividade de investigação, ação e gestão de recursos e informações.

O perfil constitucional do Ministério Público na área criminal, que ainda se molda na prática, parece inseri-lo como órgão político agente de segurança pública. Por outro lado, a efetiva atuação dos promotores de Justiça sem atribuição criminal exclusiva deve, a todo tempo, primar pelo inevitável confronto com liberdades fundamentais (direitos humanos) e princípios constitucionais. Afinal, o fundamento de atuação do Ministério Público é a defesa da ordem democrática. As dificuldades daí decorrentes ainda não estão bem claras na prática institucional, com dificuldades de estabelecimento de parâmetros que nos alinhem, definitivamente, com os postulados democráticos e com os deveres ínsitos à Administração Pública eficiente.

A partir dessa proclamada postura resolutiva e proativa, também as Corregedorias devem evoluir no sentido de que, conhecedoras das realidades fática e institucional, implementem sistemas de registros e bancos de dados que não sejam acumuladores de números estéreis, conjuntos burocráticos de símbolos quantitativos que contribuem simplesmente para uma prestação formal de contas dos gestores públicos, sem que se aquilatem os benefícios sociais decorrentes da atuação ministerial: meros reprodutores dos fins declarados do sistema disfuncional que distribui a pena privativa de liberdade de maneira pouco democrática.

5 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 109.

O Ministério Público, nesse ambiente, deve criar meios para efetivo acompanhamento da tramitação de inquéritos e processos judiciais correlatos às suas atribuições, com informações acompanhadas e geridas proativamente. O Ministério Público, somente assim, assumiria definitivamente as responsabilidades decorrentes da titularidade constitucional da ação penal, com gestões proativas que favoreçam a tramitação prioritária e o evitamento de paralisações indevidas dos respectivos procedimentos em poder da polícia ou das secretarias judiciárias. O foco, nesse prisma, não é a postura mais ou menos severa na atuação de casos concretos individualizados.

A adoção desse parâmetro de atuação institucional favorece e exige a integração entre as Promotorias de Justiça com atribuições especializadas correlatas e reclama uma nova postura institucional perante a estrutura da administração da Justiça Penal, inclusive com procedimentos autônomos e inovadores, que tramitem internamente, tendentes à captura de investigados e processados foragidos da Justiça (art. 366, do CPP, por exemplo), notadamente quando se trate de indiciados ou acusados da prática de crimes gravíssimos. Pois, nos termos da legislação, basta a suspensão do processo do citado por edital; mas o interesse de julgamento dos feitos faz nascer a possível necessidade de prisão de foragidos, inclusive com a instauração de procedimentos específicos e diligências ministeriais inovadoras, em conjunto com as polícias, para efetiva recaptura.

Nesse paradigma, indaga-se, ainda, sobre as necessidades e possibilidades concretas de colaboração recíproca entre o Ministério Público e as polícias, judiciário e (até) Defensoria Pública, com suas respectivas Corregedorias com câmaras temáticas institucionalizadas, de diálogo permanente em favor dos destinatários dos serviços públicos que todos prestamos, a despeito das inegáveis disputas políticas intra e interinstitucionais.

O ponto de partida é o reconhecimento das instituições envolvidas na persecução penal de que a postura tradicional revela-se, já faz um tempo, ineficaz para o enfrentamento das demandas hodiernas por segurança pública e prestação jurisdicional eficiente, célere e humanística.

### **3.3. Identificação de feitos paralisados e análise da estrutura estatal para persecução penal**

Nota-se uma especial sedução dos órgãos correccionais por temas atrelados a escolhas político-criminais que projetam reflexos na hermenêutica jurídica, cujo principal exemplo pode ser apontado como os problemáticos delineamentos da admissibilidade do princípio da insignificância como critério revelador do alcance da tipicidade material.

Parece-nos, todavia, que o ponto central das preocupações institucionais está obnubilado. É necessário que o Ministério Público enfrente os desafios decorrentes da titularidade da ação penal na perspectiva da gestão de sua

estrutura, mobilizando-se claramente para a persecução prioritária de atos que atentam (silenciosa-estrutural ou visível-violenta) cruelmente contra a democracia, contra os cofres públicos e contra os serviços públicos essenciais e contra a vida. É necessário que o titular da ação penal vele pela tramitação célere de seus feitos mais relevantes, adotando medidas que possam impedir a sua paralisação ou demora injustificadas.

A estrutura das polícias judiciárias se revelava insuficiente para esse modelo de persecução, num panorama de incremento da criminalidade violenta e de inédito movimento pelo enfrentamento da criminalidade político-econômica mais sofisticada, sendo importante que o Ministério Público acompanhe essa tendência e não (se) perca (n)esse oportuno e ímpar momento histórico, focando-se distorcidamente nas próprias políticas remuneratórias.

A propósito, os promotores de Justiça de MG, com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por unanimidade:

É legítima a participação do Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública objetivando o controle da criminalidade, e a Administração Superior da Instituição deve proporcionar meios humanos e materiais para que os Procuradores e Promotores de Justiça atuem efetivamente nesse sentido, inclusive elaborando política administrativa no sentido de otimização e distribuição racional das atribuições ministeriais nas duas instâncias.<sup>6</sup>

Isso envolve, também, a superação da resistência dos próprios órgãos de execução que se exaltam no paradoxal comodismo da cultura da atuação isolada e, principalmente, o enfrentamento da rediscussão, séria e definitiva, sobre as funções dos órgãos ministeriais que atuam na segunda instância.

#### **4. O DILEMA DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS SERVIÇOS DAS PRÓPRIAS CORREGEDORIAS**

Não há eficiência pública sem gestão de recursos e informações, planejamento e inteligência estratégicas como instrumentos e ferramentas para exercício de funções estatais de poder.

Ou seja, não há eficiência na atividade governamental sem definição de uma estratégia, em que o planejamento das ações e o estabelecimento de metas sejam passíveis de verificação.

O Ministério Público é o titular da ação penal condenatória, legitimidade que o torna vetor do interesse processual de resolução da imputação criminal em tempo razoável. Por determinação legal, o Ministério Público deve elaborar plano geral de atuação. Quer isso demonstrar que se devem estabelecer, também para as Corregedorias, com olhos voltados às várias áreas de atuação,

6 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 110.

parâmetros definidos e metas a serem atingidas, inclusive qualitativamente, com reflexos nas demandas por divisão de atribuições entre os órgãos da instituição, assunto crucial normalmente relegado a segundo plano – em favor da antiguidade dos membros, mas, invariavelmente, em prejuízo dos cidadãos destinatários da atuação ministerial. A área da segurança pública, que acoberta o direito coletivo à paz social e agasalha a tutela de bens jurídicos relevantes, deve contar com redobrada atenção das Promotorias de Justiça, como forma de fomento a uma cultura de segurança e de paz, que busque a superação dialógica das divergências exegéticas circunstanciais, bem como promova a tão almejada integração com as forças policiais. As Corregedorias não podem se contentar com a avaliação formal da atuação baseada em infinda reprodução de denúncias e outras peças, participação volumosa em audiências etc. nem se furtar ao diálogo com as críticas que se levantam, gradativamente, chamando a atenção para um acrítico posicionamento que contribuiria para a perpetuação da perseguição dos marginalizados de sempre.

A ausência de enfrentamento desse debate, tal qual a precariedade nesse planejamento, coloca a instituição à mercê do imprevisto e das demandas pouco transparentes da mídia, que se transforma num vetor privilegiado e usurpador da legítima opinião pública. As Promotorias de Justiça não podem fazer dos holofotes da imprensa lanternas, ao contrário, seu caminho deve ser iluminado pelo planejamento e pelo domínio das informações correlatas.

#### **4.1. É viável eleger prioridades na área criminal?**

Não é possível que o Ministério Público permaneça atrelado, em sua atividade-fim, ao modelo de gestão de recursos e processos do Poder Judiciário. Isso porque o interesse veiculado no processo penal é de titularidade constitucional do Ministério Público, que deve, pois, sinalizar e criar mecanismos para que suas metas de eficiência sejam atingidas, seja por instrumentos informais (diálogo), processuais (desaforamentos etc.) ou procedimentais autônomos. Não é possível, na estrutura atual, processar todos os crimes com a mesma prioridade, o que significaria, na prática, ausência de prioridade e ineficácia pelas deficiências estruturais. A atuação, também na área criminal, deve ser racionalizada, mas de maneira invertida, ou seja, mediante um incremento de atuação que permita romper o ciclo de subserviência aos critérios de conclusão atemporal de inquéritos policiais, ou de gestão de processos e audiências judiciais de maneira pouco transparente.

A propósito, os promotores de Justiça de Minas Gerais, com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por maioria:

O Ministério Público deve emprestar tratamento diferenciado às diversas formas de criminalidade (leve, média e grave), priorizando, dentro de sua esfera de atribuição e respeitadas as peculiaridades locais, a tramitação de

procedimentos e processos referentes a crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa [...]”,

entre outros. E ainda, por unanimidade:

O Plano Geral de Atuação do Ministério Público – a ser elaborado, debatido, inclusive através de audiências públicas, e divulgado no ano anterior ao da sua execução – deve contemplar ações concretas e exequíveis objetivando a implementação de política institucional voltada para a prevenção e controle da criminalidade.<sup>8</sup>

Outrossim, o acompanhamento sistemático da evolução da criminalidade, em áreas estratégicas, como tráfico de drogas, homicídios etc., permite o domínio de conhecimento e ferramentas que viabilizem a investigação de casos emblemáticos, relacionados também à corrupção de agentes públicos, sem prejuízo do efetivo acompanhamento das investigações empreendidas pela polícia, com controle eficaz de tempo de tramitação das investigações e conteúdo da apuração, contribuindo para que as informações da fase pré-processual sejam aperfeiçoadas com vistas ao futuro conjunto probatório, na instrução.

A propósito, os promotores de Justiça de Minas Gerais com atribuições criminais, reunidos em Simpósio no ano de 2006, em Araxá, aprovaram a seguinte ementa, por maioria:

A atuação institucional preventiva implica o exercício efetivo do controle externo das atividades policiais, atuando o Ministério Público como autêntico defensor da segurança pública do cidadão, atentando para a indisponibilidade da persecução penal e velando pela probidade administrativa no exercício da atividade de Polícia Judiciária, supervisionando e orientando, sem prejuízo de suas funções investigatórias, a coleta da prova produzida durante a investigação preliminar, na qualidade de encarregado do exercício privativo da ação penal pública.<sup>9</sup>

## 5. CONCLUSÕES

O valor fundante da atuação finalística das Promotorias de Justiça criminal é a independência funcional, devendo-se proceder com cautela e questionamento diante de propostas de flexibilização do princípio constitucional que garante a democracia institucional, nos planos interno e externo, notadamente quando se pretender a prevalência de uma interpretação mais repressiva, para determinado caso concreto exaustivamente analisado pelo promotor natural, do ponto de vista de políticas criminais não contempladas, expressamente, no plano geral de atuação. Logo, nesse campo, o papel basilar das Corregedorias é velar pela salvaguarda da independência funcional.

7 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 109.

8 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 110.

9 Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAF/MPMG, Araxá, 2006, p. 109.

Qualquer tentativa de sistematização de exceções ao princípio da independência funcional deve ser apreciada e construída democraticamente, com ampla discussão perante os foros externos às Casas Corregedoras.

A atuação eficiente na área criminal pode ser aquilatada a partir do fomento da reestruturação das Promotorias Criminais com ênfase na materialização de políticas públicas voltadas à tutela prioritária de bens jurídicos tradicionalmente negligenciados, seja com base na persecução de condutas costumeiramente praticadas por classes privilegiadas do ponto de vista político-econômico (crimes contra o patrimônio público, sonegação de tributos, fraudes em licitações, desvios de recursos públicos destinados a áreas essenciais etc.), seja quanto a ofensas que reforçam a saga de sofrimento dos marginalizados (investigação e persecução de homicídios que vitimizam preponderantemente a população jovem e pobre).

O ponto de partida é o incremento do debate em torno das funções ministeriais em torno do direito penal e das políticas públicas de segurança: Direito Penal pra quê(m)? Ou, na perspectiva das Corregedorias: Promotorias Criminais “de que modo” e “contra quem”?

## REFERÊNCIAS

CHOO, C. W. *A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões*. São Paulo: Senac. São Paulo, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MINAS GERAIS. MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Anais do I Simpósio de Procuradores e Promotores de Justiça da Área Criminal, CEAFF/MPMG, Araxá, 2006.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. Vol. 1, 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.



# AS CORREGEDORIAS E A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL NA DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO

*[Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution and effectiveness of performance of the Electoral Public Prosecutor in defense of democratic regime]*

**Edson de Resende Castro<sup>1</sup>**

**Recebido em 29.06.2016**

**Aprovado em 22.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Atuação na propaganda eleitoral extemporânea. 3. Atuação no período de convenções partidárias. 4. Atuação no registro RAS. 5. Atuação na propaganda eleitoral. 6. Atuação no dia das eleições, na apuração e na totalização dos resultados. 7. Atuação na fase pós-diplomação. 8. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** O Ministério Público é instituição incumbida constitucionalmente da defesa do regime democrático, destacando-se, nesse cenário, a importância da atuação da Instituição na área eleitoral. No exercício das suas atribuições no plano do processo eleitoral, o Ministério Público deve desenvolver uma atuação mais preventiva e resolutiva, preferindo garantir a lisura da disputa e a legitimidade dos resultados, pois é sempre traumática, principalmente para o eleitorado, a desconstituição de mandatos e a repetição da votação. Assim, o Ministério Público deve desenvolver uma atuação efetiva em todas as fases do processo eleitoral, iniciando com a fiscalização das propagandas extemporâneas até na fase pós-diplomação. Nesse contexto, a atuação orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, no controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, no controle interno, é necessária imprescindível para a efetividade do papel constitucional do Ministério Público na defesa do regime democrático.

**ABSTRACT:** *The Public Prosecution is constitutionally responsible institution of the defense of the democratic regime, highlighting, in this scenario, the importance of its in the electoral area. In exercising its powers in the electoral process plan, the Public Prosecution should develop a more proactive and resolute action, preferring to ensure the smoothness of the dispute and the legitimacy of the results, because it is always traumatic, especially for the electorate, the deconstitution of the mandates and repeat vote. Thus, the Public Prosecution must develop an effective action at all stages of the electoral process, starting with the supervision of extemporaneous advertisements to post-election stage. In this context,*

<sup>1</sup> Promotor Eleitoral. Professor de Direito Eleitoral. Coordenador do Centro de Apoio Eleitoral do Ministério Público de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Senado Federal para o Novo Código Eleitoral. Autor do livro Curso de Direito Eleitoral, editora Del Rey.

*guiding and supervising activities of the Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution, the National, the external control, and the control of each Public Prosecution, in internal control, it is necessary and essential to the effectiveness of the constitutional role of the Public Prosecution in the defense of democracy.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedorias do Ministério Público. Ministério Público. Defesa do Regime Democrático. Processo Eleitoral. Atuação Preventiva e Resolutiva. Processo Eleitoral.

**KEYWORDS:** *Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution. The Public Prosecution. Defense of Democratic Regime. Electoral Process. Preventive and Resolutive Performance.*

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro recebeu, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e especialmente pelo seu art. 127, a grave missão de tutelar o regime democrático, cujo pressuposto básico e fundamental é a garantia da livre manifestação da vontade popular na outorga dos mandatos e na formação dos governos. Não basta o enunciado constitucional da soberania do voto, sendo absolutamente imprescindível que as disputas eleitorais se desenvolvam, concretamente, em ambiente de normalidade, com observância das regras postas e assegurando-se aos concorrentes a desejável igualdade de oportunidades e ao eleitor, principal personagem do processo eleitoral, efetivas condições para a consciente e responsável tomada de decisão.

Para tanto, a atuação do Ministério Público no processo eleitoral deve ser mais preventiva e resolutiva, preferindo garantir a lisura da disputa e a legitimidade dos resultados, posto que sempre traumáticas, marcadamente para o eleitorado, a desconstituição de mandatos e a repetição da votação.

As funções do Ministério Público Eleitoral são exercidas, por força da LC n. 75/93, pelo Ministério Público Federal. Sua atuação junto ao TSE se dá pelo procurador-geral eleitoral, que é o procurador-geral da República. Perante os TREs funciona o procurador regional eleitoral, que é designado pelo PGE dentre os procuradores da República no respectivo Estado, para mandato de dois anos, admitida a recondução.

Perante as Zonas Eleitorais, primeira instância da Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público Eleitoral são exercidas pelo promotor eleitoral, que é designado pelo procurador regional eleitoral, mediante indicação do procurador-geral de Justiça. Percebe-se, então, que as funções eleitorais do Ministério Público são exercidas, na primeira instância, pelo Ministério Público Estadual, pela chamada delegação legal contida na mencionada Lei Complementar. Sempre que houver na Zona Eleitoral mais de um promotor de Justiça, as funções serão exercidas alternadamente pelo período de dois anos, na forma da Resolução n. 030/2008 do CNMP.

Embora seja absolutamente necessária a atuação institucional em todas as fases do processo eleitoral, não prescindindo da fiscalização dos procedimentos

de formação do corpo eleitoral – alistamento do eleitor, mediante inscrição e transferência – e da atividade partidária, notadamente das filiações e da administração financeira das agremiações, este trabalho vai concentrar atenção nos atos e procedimentos do chamado “microprocesso eleitoral”, que tem a ver diretamente com a deflagração, desenvolvimento e conclusão da disputa.

A atuação orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, no controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, no controle interno, é necessária imprescindível para a efetividade do papel constitucional do Ministério Público na defesa do regime democrático.

## **2. ATUAÇÃO NA PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA**

Sabe-se que a propaganda eleitoral – emprego de técnicas para convencer o eleitor ao voto – só pode iniciar-se após 15 de agosto do ano da eleição, conforme dispõe a nova redação do art. 36 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97). Antes disso, qualquer mensagem dirigida ao eleitor com a finalidade de convencê-lo ao voto constitui ilícito eleitoral de natureza cível, punido com a multa prevista no § 3º do mencionado artigo.

Desde o momento em que na localidade já se iniciem as cogitações de candidaturas, é possível falar-se em propaganda eleitoral extemporânea. Como a legislação eleitoral não impõe termo inicial para a incidência do tipo infracional referido (art. 36, § 3º), pode-se questionar na Justiça Eleitoral a conduta daquele que leva ao eleitor a mensagem da candidatura, própria ou de terceiro, com pedido expresso ou disfarçado de voto, mesmo quando praticada no ano anterior ao da eleição. É certo que, quanto mais distante da data do pleito, mais difícil se torna a caracterização da propaganda eleitoral, quando subliminar, porque essa espécie de propaganda – a subliminar – se revela pela potencialidade de a mensagem ser percebida e apreendida pelo eleitor como processo de convencimento ao voto. O que é importante, portanto, é a detecção de apelo eleitoral na mensagem, esteja ele implícita ou explicitamente manifestado.

O art. 36-A da mesma lei eleitoral, especialmente com as alterações lançadas pela Lei n. 13.165/2015, não autorizou – como apressadamente se extrai da sua leitura isolada – a propaganda eleitoral a qualquer tempo nem impôs como única restrição o pedido expresso de votos. Interpretação sistêmica e conforme a Constituição conduz à conclusão de que o conteúdo da discussão política, agora livre da restrição temporal e que pode ser manifestado pelo anúncio da pré-candidatura, das qualidades pessoais e profissionais e dos projetos a desenvolver em eventual mandato, só pode ser veiculado de forma gratuita e sem utilização dos meios expressamente vedados. A primeira condicionante – a forma gratuita da veiculação – se impõe em razão da proibição, contida no art. 22-A da mesma lei, de qualquer movimentação financeira antes do pedido do registro, da obtenção do CNPJ de campanha e da abertura da conta bancária, o que só é possível em meados de agosto, ou seja, no período oficial da campanha.

E a segunda – não utilização dos meios vedados – decorre da indispensável coerência das normas, pois não se concebe uma pré-campanha (antes de 16 de agosto) que possa mais do que a própria campanha. Inconcebível seria o pré-candidato divulgar aquele conteúdo, permitido pelo art. 36-A, por meio de outdoor, faixas, placas, cartazes, anúncios pagos no rádio e na TV, etc., se todos esses instrumentos de comunicação estão proibidos durante a campanha. Em última análise, que bem poderia ser a primeira, a ausência desses limites exporia a disputa à influência nefasta do poder econômico, ferindo o valor constitucional da normalidade e legitimidade das eleições, consagrado no art. 14, § 9º, da Carta de 1988.

Tendo em vista o potencial de afetação da propaganda antecipada, o Ministério Público deve estar atento à movimentação política na circunscrição, para implementar, o quanto antes, a atuação preventiva capaz de evitar os atos viciosos das eleições, convocando-se os dirigentes partidários para reuniões periódicas, abordando os assuntos de interesse do momento e orientando sobre limites e proibições legais controvertidas, como na hipótese da propaganda extemporânea.

A recomendação ministerial, instrumento previsto na Lei Orgânica do Ministério Público, deve ser prestigiada, e sua entrega pode ser feita ao final da reunião, depois de comentada e esclarecidas as dúvidas dos destinatários. Como orientação genérica e, portanto, destinada a contribuir para o aprimoramento do processo eleitoral, a recomendação pode conduzir a Instituição ao cumprimento da sua missão constitucional de garantia da prevalência dos valores essenciais à disputa. Neste contexto, sua expedição é de interesse dos próprios partidos e candidatos destinatários, pois pode levá-los a evitar a prática do ilícito.

E quando já se tiver notícia do cometimento da infração aqui tratada – propaganda eleitoral extemporânea – o promotor eleitoral deve reunir os elementos probatórios necessários para a propositura da Representação a que se refere o art. 96 da Lei n. 9.504/97. Como essa ação eleitoral obedece o rito ali traçado, sumaríssimo, a inicial deve ser instruída com a prova necessária ao julgamento, porque não haverá dilação probatória. Assim, o fato deve ser documentado com fotografias, certidão de constatação do oficial do MP ou do oficial de Justiça, entre outras providências. Se o ilícito tiver sido gravado, a inicial deve acompanhar-se da fita, CD ou DVD, e seu conteúdo transcrito em duas vias, o que pode ser feito por certidão do oficial do MP, sem necessidade de perícia.

### **3. ATUAÇÃO NO PERÍODO DE CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS**

Os partidos políticos, para definição das candidaturas e coligações, realizam suas convenções, que são uma espécie de assembleia geral da agremiação, para a qual são convocados os seus filiados com direito a voto, chamados “convencionais”. A Lei n. 9.504/97 fixa o período de 20 de julho a 05 de agosto

do ano da eleição para a realização das convenções oficiais, ou seja, as que se destinam à escolha de candidatos e decisão sobre coligações.

Nessa fase do processo eleitoral, embora pareça exclusivamente reservada aos partidos, o Ministério Público pode ter presença e influência positiva. Basta frisar que as convenções indicam candidatos, para concluir-se que a orientação aos dirigentes partidários quanto às inelegibilidades – condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade – é essencial para que a disputa seja travada entre candidatos viáveis juridicamente, aptos a receber validamente os votos, do que decorre a constituição de mandatos legítimos e perenes. A fase posterior, do registro de candidaturas, é fortemente impactada pela atuação preventiva do Ministério Público nesse momento, pois pode ser evitada a interminável discussão processual da viabilidade da candidatura, que arrasta a indefinição até o dia da eleição e muitas vezes impõe a realização de novas eleições, quando o eleito tem finalmente indeferido o seu registro.

A recomendação, para que os dirigentes partidários exerçam efetiva seleção interna, pode ser acompanhada de documento explicativo, em formato de questionário, com abordagem de todas as hipóteses de inelegibilidade, com a advertência de que a omissão de informações ao eleitoral pode constituir fraude ao processo eleitoral.

A par disso, absolutamente importante orientar os partidos políticos à observância dos percentuais, mínimo e máximo, para as candidaturas de ambos os sexos. É que a lei eleitoral garante a efetiva participação, na lista de candidatos às eleições proporcionais – para vereadores e deputados, de pelo menos 30% do sexo minoritário, como política afirmativa da inclusão das mulheres na atividade política e parlamentar. Os dirigentes devem ser lembrados de que a apresentação de candidaturas femininas, em percentual inferior, conduz ao indeferimento da participação do partido nas eleições. Ou seja, sem o mínimo de mulheres, os homens sequer disputam a eleição proporcional por aquele partido. A atuação institucional, nesse sentido, contribui decisivamente para a implementação da dita política afirmativa e também evita verdadeiro tumulto no processo eleitoral.

#### **4. ATUAÇÃO NO REGISTRO DAS CANDIDATURAS**

Após realizadas as convenções, os partidos e coligações levam à Justiça Eleitoral seus pedidos de registro de candidatura. Aqui, salienta-se que a legitimidade para o pedido de registro é do partido – quando disputando as eleições isoladamente – ou da coligação. Neste caso, representa a coligação aquele que assim for indicado pelos diversos partidos que a compõem ou pelos presidentes desses partidos coligados, assinando conjuntamente o pedido. De qualquer forma, os partidos coligados não podem se dirigir isoladamente à Justiça Eleitoral, para o que quer que seja, posto que a legitimidade passa a ser da coligação.

Fixa a Lei n. 9.504/97, na redação que lhe deu a Lei n. 13.165/2015, a data de 15 de agosto do ano da eleição como termo final para o requerimento de registro de candidaturas formulado pelo partido/coligação. Aquele candidato regularmente escolhido na convenção que teve o seu nome omitido no pedido de registro do partido/coligação poderá dirigir-se diretamente ao juiz eleitoral, com requerimento de sua inclusão na lista, desde que o faça nas 48 horas seguintes à publicação do edital de candidaturas.

Com os pedidos de registro, a Justiça Eleitoral publica os editais de candidatura, divulgando a lista dos candidatos por partido, a partir de quando corre o prazo de 05 dias para a impugnação, inclusive para o Ministério Público.

Como o Ministério Público Eleitoral é um dos legitimados ativos, como previsto no art. 3º da Lei Complementar n. 64/90, necessário examinar a situação de cada um dos candidatos às eleições para propor a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC – em relação àqueles que não reúnem as condições de elegibilidade ou que incorrem em causas de inelegibilidade. Aqui, o número de ações propostas é inversamente proporcional ao esforço empreendido na fase anterior, ou seja, na atuação junto aos partidos políticos para levá-los a escolher candidatos viáveis.

Necessário, então, conhecer as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade dispostas no ordenamento jurídico eleitoral, basicamente nos arts. 14 e 15 da CF e na Lei Complementar n. 64/90, devendo-se recorrer à doutrina especializada e à jurisprudência dos tribunais eleitorais.

## **5. ATUAÇÃO NA PROPAGANDA ELEITORAL**

Diz o art. 36 da Lei n. 9.504/97 que a propaganda eleitoral é permitida após 15 de agosto do ano da eleição, daí que candidatos, partidos e coligações só podem fazê-la de 16 de agosto em diante. Antes disso, a propaganda eleitoral é ilícita, por extemporânea, caracterizando a infração já examinada.

A propaganda eleitoral é orientada pelo princípio da liberdade, daí que é permitida toda e qualquer mensagem aos eleitores, desde que não haja vedação legal. Ou seja, é permitido, na propaganda eleitoral, aquilo que não está proibido pelo ordenamento jurídico.

De forma expressa e bastante detalhada, a legislação eleitoral cuida de disciplinar (a) a confecção e distribuição de propaganda impressa, (b) a colocação de papéis e adesivos com até 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado) em propriedades particulares, (c) a fixação de adesivos em veículos particulares, (d) o uso de alto-falantes em veículos, (e) a realização de comícios, (f) a publicação de anúncios em jornais e revistas, (g) o horário eleitoral gratuito no rádio e na TV e (h) a utilização da rede mundial de computadores, entre outros.

De qualquer forma, a propaganda eleitoral é feita sob a responsabilidade dos candidatos e partidos, que inclusive respondem solidariamente pelos excessos



praticados por adeptos da sua campanha: cabos eleitorais, etc., conforme art. 241 do Código Eleitoral. E deve, sempre, fazer expressa menção ao partido ou coligação pelo qual o candidato disputa a eleição. Se não satisfeitas as exigências legais, a propaganda pode ser apreendida ou impedida de veicular pelo juiz eleitoral, no exercício do seu poder de polícia eleitoral, de ofício ou por provocação, inclusive do Ministério Público.

De outro lado, é proibida a propaganda eleitoral em bens que pertencem à administração pública (móveis e imóveis) e naqueles cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público (ônibus, táxis, etc.). E, ainda, nos chamados bens particulares de uso comum: centros comerciais, estádios, igrejas, teatros, cinemas, etc. A partir da Lei n. 11.300/2006, até mesmo a fixação de faixas, cartazes e banners em postes de iluminação, pontes, passarelas e viadutos restou proibida, face à nova redação imposta ao art. 37 da Lei n. 9.504/97. Assim, não é possível sequer um adesivo no veículo do órgão público ou mesmo a distribuição de santinhos no interior da repartição. A última reforma eleitoral, de 2015, acabou também com a colocação de cavaletes e de bonecos nas calçadas, nas praças e nos canteiros centrais, excepcionando apenas a colocação de mesas para a distribuição de material de propaganda e a agitação de bandeiras ao longo das vias públicas. São as únicas possibilidades de realização de propaganda nos bens públicos de uso comum.

Vedadas, também, a utilização de outdoor, a realização de showmício (comício com participação de artistas ou animadores), a distribuição de brindes de campanha, entre outras.

Noticiada a prática da conduta, os elementos de convicção podem ser reunidos em PPE – procedimento preparatório eleitoral – para oportuno ajuizamento da Representação prevista no art. 96 da Lei das Eleições.

Mas, antes disso, na linha da orientação que previne a prática dos ilícitos que perturbam o processo de formação da vontade dos eleitores e tornam substancialmente ilegítimos os mandatos, deve ser prestigiada a reunião com os candidatos, para explicar o conteúdo, a melhor interpretação e o alcance das vedações legais. É fato que, quanto menor a circunscrição da disputa, mais carentes são os candidatos e dirigentes partidários do conhecimento da complexa legislação eleitoral. E este, sem dúvida, é fator determinante da ocorrência dos ilícitos. A recomendação, que documenta de forma objetiva e prática o que pode e o que não pode na campanha, constitui manual de conduta para os candidatos bem-intencionados e diminui sensivelmente as ocorrências e o número de Representações propostas, alcançando-se o resultado desejado: clima de tranquilidade da disputa e respeito às regras democráticas.

Mas não só os candidatos devem ser alvo da atuação preventiva do Ministério Público. A campanha eleitoral, como se sabe, interage com diversos seguimentos sociais e atrai o interesse da sociedade como um todo, o que é saudável. A orientação, via recomendação, deve dirigir-se, por conseguinte,

também aos órgãos da imprensa (jornais, revistas, rádio e TV), aos agentes públicos em geral (mas especialmente aos agentes políticos), aos administradores de estabelecimentos tidos como de uso comum (igrejas, cinemas, centros comerciais, etc.) e aos promotores de eventos. O eleitor, figura central do processo eleitoral, deve ser convidado e estimulado a acompanhar a propaganda eleitoral e o debate político nela travado e a tomar parte dele sempre que possível, questionando as propostas apresentadas pelos candidatos. A postura participativa e exigente dos eleitores qualifica a campanha e torna mais difícil a ascensão de candidatos aventureiros e despreparados. Esse é, sem dúvida, o maior e mais expressivo passo na direção do amadurecimento democrático e consolidação das instituições que lhe dão sustentação e efetividade.

## **6. ATUAÇÃO NO DIA DAS ELEIÇÕES, NA APURAÇÃO E NA TOTALIZAÇÃO DOS RESULTADOS**

O dia da eleição é reservado à manifestação da vontade dos eleitores, que deve ser livre de qualquer influência. Durante todo o dia, o Ministério Público deve ficar atento à movimentação de candidatos, partidos e coligações, para tomar todas as providências que forem necessárias à efetivação dessa liberdade do voto dos eleitores.

A abordagem do eleitor, pedindo ou sugerindo o voto, ainda que seja pela silenciosa e aparentemente ingênua distribuição de impressos, volantes e “santinhos”, caracteriza o crime eleitoral denominado “boca de urna”, tipificado no art. 39, § 5º, da Lei das Eleições, sujeitando-se o infrator à condução pela autoridade policial, para a lavratura do TCO correspondente – pois que crime de menor potencial ofensivo – e sua oportuna apresentação ao juiz eleitoral.

Também vedado na Lei n. 6.091/74 o transporte e alimentação de eleitores no dia da eleição, como também na véspera e no dia seguinte. Somente a Justiça Eleitoral pode prover tais necessidades dos eleitores da zona rural, para tanto podendo requisitar veículos e motoristas da administração pública e organizar quadro de itinerários. O particular, candidato ou não, que fornecer transporte e alimentação a eleitores nesse período comete o crime do art. 11 da dita lei, sujeito a prisão em flagrante, já que a pena é de 04 a 06 anos de reclusão.

Também esta fase do processo eleitoral deve ser precedida de medidas de prevenção. Nova reunião com os candidatos e com os dirigentes partidários, acompanhada da correspondente recomendação, é útil para esclarecer a legislação aplicável e desconstruir o mito de que a distribuição de propaganda e o aliciamento de eleitores só seria proibido se nos cem metros próximos à seção eleitoral. Reunião também importante deve ser feita com as Polícias Federal, Civil e Militar para o planejamento do emprego dos esforços institucionais conjugados.

## 7. ATUAÇÃO NA FASE PÓS-DIPLOMAÇÃO

Procedida a diplomação, iniciam-se os prazos para o RCED (Recurso contra a Expedição do Diploma) e para a AIME (Ação de Impugnação de Mandato Eletivo).

Se ocorrerem as hipóteses do art. 262 do Código Eleitoral, ou seja, ausência de condições de elegibilidade ou incidência de causas de inelegibilidade constitucionais ou supervenientes, o Ministério Público poderá oferecer o RCED no prazo de 03 dias, instruindo-o com o material probatório de que dispuser.

De outro lado, será possível impugnar o mandato eletivo, através da AIME, ação que deverá ser proposta nos 15 dias contados também da diplomação, conforme previsto no art. 14, § 10, da CF/88. Embora seja decadencial esse prazo, a jurisprudência eleitoral entende que o seu termo final prorroga-se para o primeiro dia útil seguinte, sempre que cair em sábado, domingo ou feriado ou mesmo ainda no recesso forense de fim de ano. Nesta ação, discutem-se abuso do poder econômico, corrupção eleitoral (art. 41-A da Lei n. 9.504/97, ou art. 299 do Código Eleitoral, entre outras formas de manifestação) e fraude no processo eleitoral, inclusive pelo preenchimento da cota de gênero (30% de mulheres), quando do registro, com candidaturas fictícias.

A atuação preventiva nas fases anteriores diminui sensivelmente a necessidade de propositura dessas ações.

## 8. CONCLUSÕES

A essencialidade da lisura dos pleitos como pressuposto da construção cotidiana do regime democrático, que é sempre uma obra inacabada, sinaliza para a imperiosa necessidade do emprego de todo o esforço institucional em cada fase do processo eleitoral.

Dado que a ninguém interessa a ocorrência do ilícito, especialmente porque a atuação repressiva levará, em muitos casos, à cassação ou desconstituição de mandatos, provocando novo chamamento dos eleitores às urnas, com todos os inconvenientes daí decorrentes, a atuação preventiva é, de longe, a que melhor responde à missão encartada no art. 127 da CR/1988, confiada ao Ministério Público, de tutelar o regime democrático.

Nesse cenário, reuniões e recomendações são instrumentos de inegável utilidade e de invidiosa eficácia.

É justamente nesse contexto do processo eleitoral como modalidade de processo do regime democrático que a atuação orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, no controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, no controle interno, é necessária imprescindível para a efetividade do papel constitucional do Ministério Público na defesa da Constituição e, especialmente, do seu regime democrático.

## REFERÊNCIAS

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 8ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

ZÍLIO, Rodrigo Lopez. *Direito Eleitoral*. 5ª edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

# CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA DO DIREITO DO TRABALHO

*[Public Prosecution's Office of Professional Responsibility and the activity of Brazilian labor public prosecution]*

**Ricardo José Macêdo de Britto Pereira<sup>1</sup>**

**Recebido em 15.06.2016**

**Aprovado em 26.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O papel das corregedorias no aprimoramento das funções institucionais. 3. A centralidade dos direitos sociais dos trabalhadores na Constituição e a importância de seu efetivo cumprimento. 4. Novos desafios das corregedorias para aprimorar a atuação em defesa do direito do trabalho. 5. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** O presente artigo aduz considerações sobre os órgãos de controle interno e externo dos Ministérios Públicos, bem como suas atribuições de fiscalizar e orientar a atuação ministerial. A reflexão e a revisão de posições sobre o Ministério Público são essenciais para o aprimoramento institucional. Pretende-se destacar como essa atuação incide no âmbito do Direito do Trabalho. Defende-se a centralidade do trabalho na sociedade e no ordenamento jurídico. A importância do trabalho na vida das pessoas não se condiciona à superação do trabalho dependente. Pelo contrário, a construção jurídica em torno do trabalho subordinado é que permite desencadear os mecanismos protetivos previstos no ordenamento jurídico. O trabalho regido pelo Direito Civil e pelo Direito Comercial pode representar uma fuga para afastar os direitos sociais dos trabalhadores. Considerando que a violação aos direitos trabalhistas geralmente se verifica no âmbito coletivo, as ações coletivas são as mais adequadas para combatê-las. As Corregedorias devem buscar prestigiar a tutela coletiva, modificando a cultura individualista de acesso aos direitos.

**ABSTRACT:** *This article raises considerations about the internal and external bodies of control of prosecutors, as well as their duties to supervise and guide its operations. Reflection and positions review of the prosecution are essential for institutional improvement. It is intended to highlight how this activity deals with the Labor Law. The idea is to defend the centrality of work in society and the legal system. The importance of work in people's lives are not depend on overcoming the dependent work. On the contrary, the legal construction around the subordinate work is that it trigger the protective mechanisms provided for in the legal system. The work governed by Civil Law and the Commercial Law may represent*

<sup>1</sup> Subprocurador-Geral do Ministério Público do Trabalho. Doutor em Direito do Trabalho pela Universidade Complutense de Madri. Mestre em Direito pela UnB. Professor titular do Centro Universitário do Distrito Federal no Mestrado de Relações Sociais e Trabalhistas. Colíder do Grupo de Pesquisa UnB/CAPES Trabalho, Constituição e Cidadania.

*an escape to ward off the social rights of workers. Whereas the violation of labor rights generally takes place in the collective context, collective actions are best suited to combat them. The bodies of control should seek to honor the collective protection by modifying the individualistic culture of access to rights.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedorias. Centralidade do trabalho. Direito do Trabalho. Ações coletivas.

**KEYWORDS:** *Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Centralization of work. labor law. collective actions.*

## 1. INTRODUÇÃO

As Corregedorias, no âmbito dos Ministérios Públicos, são órgãos essenciais em todos os seus ramos. Sua função primordial consiste em fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público, conforme previsão para os ramos do Ministério Público da União, nos termos da Lei Complementar nº 75/1993 (arts. 63, 104, 137 e 172), e, além de fiscalizar, também orientar, como previsto na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (art. 17), em relação aos Ministérios Públicos dos Estados.

A Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, ao estabelecer a composição e a competência do Conselho Nacional do Ministério Público, como órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, especificou alguns atos para o desempenho de tais atribuições ao Corregedor-Geral. Entre eles, há previsão de que receberá as reclamações e denúncias por parte de qualquer interessado em relação aos membros e a seus serviços auxiliares, além de exercer as funções executivas de inspeção e correição geral (art. 130-A, § 3º).

Observa-se que a função corregedora está diretamente vinculada ao bom desempenho da missão prevista na Constituição e nas leis a cada Ministério Público. O controle, a fiscalização e a orientação da atuação de seus membros destinam-se a que a sociedade como um todo possa auferir de um serviço público de qualidade, prestado com adequação, eficiência e agilidade.

Em geral as Corregedorias são vistas com temor pelos membros do Ministério Público, pois são associadas a medidas punitivas. Se é certo que as Corregedorias detêm prerrogativas para investigar e reunir elementos de provas para a aplicação, se for o caso, de penalidades em caso de faltas disciplinares pelos órgãos competentes, o seu papel institucional é muito mais abrangente. Elas se encarregam de verificar todas as condições para o exercício da atividade ministerial, tendo realce o seu caráter propositivo e modernizador para que promotores e procuradores possam cumprir com suas múltiplas atribuições, resolvendo satisfatoriamente as questões que lhes são submetidas.

No presente artigo, será examinada a atuação das Corregedorias na atuação do Ministério Público na área do Direito do Trabalho. A primeira parte



trata do papel das Corregedorias no aprimoramento da função ministerial. Em seguida será abordada a centralidade dos direitos sociais dos trabalhadores na Constituição e seu efetivo cumprimento. O último tópico trata dos desafios das Corregedorias no aprimoramento da atuação em defesa do Direito do Trabalho, com ênfase na tutela coletiva.

## **2. O PAPEL DAS CORREGEDORIAS NO APRIMORAMENTO DA FUNÇÃO MINISTERIAL**

As Corregedorias exercem, de forma cotidiana, diversas reflexões acerca do instrumental à disposição dos membros e dos serviços auxiliares para o melhor desempenho da atividade ministerial. Esse repensar contínuo em torno do Ministério Público permite que novas estratégias e ferramentas sejam implementadas visando à melhoria do serviço prestado para a sociedade.

As Corregedorias, na atualidade, vêm se valendo de técnicas variadas para alcançar seus objetivos, merecendo destaque a realização de planejamento em relação a possíveis cenários; os diagnósticos acerca de sua atuação e aos espaços carentes de ocupação; a análise de indicadores sociais e econômicos; o estabelecimento e o cumprimento de metas; a elaboração, a implementação e o acompanhamento de projetos estratégicos.

É inconcebível, nos dias de hoje, a ausência de um sistema de dados por meio da qual seja possível identificar com precisão os feitos e os atos praticados em todo o território de abrangência do Ministério Público. Ainda nos deparamos com situações em que o mesmo fato é investigado em localidades distintas, sem que essa circunstância seja identificada pelos titulares dos procedimentos respectivos, com dispêndio desnecessário de energia e atuações em direções discrepantes, o que retira a força e o prestígio do Ministério Público.

Nesse sentido, são de fundamental importância as atribuições das Corregedorias, que, apesar de corresponderem a um espectro bem amplo, ao final convergem para o fortalecimento da atuação do Ministério Público.

Não há como definir um modelo rígido de atuação das Corregedorias, pois elas devem estar sempre em sintonia com o desenho institucional do momento e com as modalidades de demandas que são levadas pela sociedade ao Ministério Público.

Além disso, as Corregedorias devem estar atentas para os princípios que os vários Ministérios Públicos devem zelar, com destaque para o princípio democrático. Em observância a ele, não cabe às Corregedorias determinar isoladamente e de cima para baixo um modelo de atuação funcional, que seja imposto *manu militari* aos seus membros. Os melhores caminhos para o desempenho das atribuições ministeriais devem ser buscados com a possibilidade de participação de todos os membros da instituição e também de representantes da sociedade civil e de órgãos estatais.

O Ministério Público do Trabalho é bem ilustrativo da necessidade de rever de tempos em tempos as estratégias, as medidas, as orientações e todas as demais incumbências afetas às Corregedorias.

Até a Constituição de 1988, a atuação do Ministério Público do Trabalho era basicamente de órgão interveniente, em todos os processos judiciais, figurando como órgão agente em questões pontuais, tais como o dissídio coletivo e as ações de incapazes. Sua atuação extrajudicial era bem diferente da atual, pois se caracterizava muito mais como um agente estatal do que defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Sobretudo a partir da Lei Complementar nº 75/1993, houve uma significativa mudança, tendo sido incrementada a sua atuação como órgão agente e tornada mais seletiva a atuação como órgão interveniente.

Tudo isso acarretou um processo de reflexão em todo o Ministério Público do Trabalho e, conseqüentemente, uma intensa reformulação no modelo de Corregedoria, para dar conta da orientação, controle e fiscalização a partir desse novo perfil constitucional e legal.

Com o Código de Processo Civil de 2015, em que o Ministério Público passa a ser fiscal da ordem jurídica, sua intervenção nos novos incidentes processuais que podem resultar em precedentes exige uma nova postura nessa forma de atuação, em feitos que, anteriormente, não se vislumbraria interesse público para uma manifestação ministerial. A partir do novo Código, esses casos terão impacto em várias regiões do país ou mesmo em todo o território nacional, podendo, inclusive, interferir no rumo das ações coletivas propostas pelo Ministério Público.

No tópico seguinte, serão feitas considerações acerca da importância do trabalho na sociedade e no ordenamento jurídico, para, em seguida, associar com a função das Corregedorias de controlar e fiscalizar a atuação ministerial no âmbito das relações de trabalho.

### **3. A CENTRALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUIÇÃO E A IMPORTÂNCIA DE SEU EFETIVO CUMPRIMENTO**

O trabalho sempre esteve presente nos estudos sociais, sendo inquestionável o seu caráter propulsor de integração social e também motor de transformações na sociedade. Por algum tempo, acreditou-se que o trabalho seria o fator de ruptura das estruturas de relações de poder do sistema capitalista, deixando de ser subordinado ao capital para levar a um modelo de sociedade em que o trabalho seria auto-organizado.

A redução das expectativas em torno de mudanças tão radicais levou a alguns teóricos contemporâneos a questionarem a centralidade do trabalho na sociedade. De fato, uma situação de completa emancipação do trabalho em relação ao capital, ao ponto de eliminar o trabalho subordinado, parece ter

deixado de ser incluída mesmo nas projeções mais comprometidas com a defesa dos trabalhadores.

Veja-se a propósito a análise de Habermas:

Os clássicos da teoria social, desde Marx até Weber, estavam de acordo que a estrutura da sociedade burguesa moldou-se através do trabalho abstrato, por um tipo de trabalho remunerado, regido pelo mercado, aproveitado de forma capitalista e organizado empresarialmente. Como a forma desse trabalho abstrato desenvolveu uma força tão percuciente que penetrou todos os domínios, as expectativas utópicas também puderam dirigir-se à esfera da produção, em suma, para a emancipação do trabalho da determinação externa. As utopias dos primeiros socialistas condensavam-se na imagem do Falanstério: uma organização social fundada no trabalho livre e igual dos produtores. Da própria produção organizada de maneira justa deveria resultar a forma de vida comunal dos trabalhadores livremente associados. A idéia de autogoverno dos trabalhadores ainda inspirou os movimentos de protesto do final dos anos 60. Com toda a crítica ao primeiro socialismo, Marx também perseguiu, no primeiro tomo da *Ideologia Alemã*, essa mesma utopia de uma sociedade do trabalho.

*Chegou, enfim, o momento em que os indivíduos devem apropriar-se da totalidade das forças produtivas existentes a fim de atingirem a auto-atividade... A apropriação dessas forças não é mais do que o desenvolvimento das capacidades individuais que correspondem aos instrumentos materiais de produção. Só nesse nível a auto-atividade coincide com a vida material, o que corresponde ao desenvolvimento dos indivíduos totalizados e ao abandono de todo crescimento natural.*

A utopia de uma sociedade do trabalho perdeu sua força persuasiva — e isso não apenas porque as forças produtivas perderam sua inocência ou porque a abolição da propriedade privada dos meios de produção manifestamente não resulta por si só no governo autônomo dos trabalhadores. Acima de tudo, a “utopia perdeu seu ponto de referência na realidade: a força estruturadora e socializadora do trabalho abstrato. Claus Offe compilou convincentes” indicações da força objetivamente decrescente de fatores como trabalho, produção e lucro na determinação da constituição e do desenvolvimento da sociedade em geral.<sup>2</sup>

Não obstante, esse “esgotamento das energias utópicas”, para utilizar a expressão de Habermas, não diminuiu a importância do trabalho para a sociedade como um todo e para os indivíduos, estejam eles trabalhando ou não num dado momento.

Axel Honneth ressalta o desinteresse e a desilusão dos teóricos em relação à emancipação do trabalho e ao reconhecimento por meio dele, porém reage a esse distanciamento. De acordo com suas palavras:

<sup>2</sup> HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. A crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, n. 18, setembro de 1987, p. 103-114.

Aquilo que ocorre na organização real do trabalho, a tendência ao retorno de um trabalho desprotegido como terceirizado, em tempo parcial ou domiciliar, se reflete igualmente de modo travesso no deslocamento da atenção intelectual e no interesse sócio-teórico: desiludidos, aqueles que ainda há quarenta anos colocavam toda esperança na humanização ou na emancipação do trabalho, voltam suas costas para o mundo do trabalho para dedicarem-se a temas bem diferentes, distantes da produção. (...)

As tendências a uma retirada do mundo do trabalho do centro de reflexão crítica naturalmente não correspondem, de modo algum, à opinião vigente na população. Apesar de todos os prognósticos nos quais se falou do fim da sociedade do trabalho, não se verificou uma perda da relevância do trabalho no mundo socialmente vivido: a maioria da população segue derivando primariamente sua identidade do seu papel no processo organizado do trabalho; (...)

Não se pode falar de uma perda de importância do trabalho unicamente no sentido do mundo vivido, mas também em sentido normativo: o desemprego segue sendo experimentado como um estigma social e como mácula individual, relações precárias de trabalho são percebidas como fardos, a flexibilização do mercado de trabalho em amplos círculos da população é vista com reservas e mal-estar (Morgenroth, 2003, p. 17-24; Wilson, 1996). A busca por um local de trabalho que não apenas assegure a subsistência, mas também satisfaça individualmente de modo algum desapareceu; ela tão somente deixou de determinar as discussões públicas e as arenas da disputa política; contudo, deduzir deste estranho e encabulado silêncio que as exigências de uma reformulação das relações de trabalho pertençam definitivamente ao passado seria empiricamente falso e quase cínico. (...)³

A perda do referencial de um modelo de sociedade baseada no trabalho autônomo não comprometeu o valor social do trabalho na sociedade, considerando que o trabalho preserva a sua centralidade na vida das pessoas e da sociedade no sistema capitalista. O trabalho dependente perdeu o caráter de vilão contra a emancipação dos trabalhadores e passou a ser, ao contrário, perseguido como modalidade de trabalho que melhor se ajusta ao desencadeamento dos mecanismos de um sistema protetivo compatível com essa condição.

Em outras palavras, o trabalho socialmente valioso e a sua adequada proteção social deixaram de ser ideais vinculados à superação do capitalismo, passando a integrar as bases civilizatórias de quaisquer sociedades.

O trabalho dependente foi assimilado pelo ordenamento jurídico, na qualidade de subordinação jurídica, como elemento essencial para a configuração da relação de emprego, modalidade de relação de trabalho a qual é destinada a maior carga de proteção social.

3 HONNETH, Axel. Trabalho e reconhecimento: tentativa de uma redefinição. *Civitas. Revista de Ciências Sociais*. v. 8, n. 1, 2008, 46-67.

A subordinação é a contrapartida de poderes reconhecidos pelo ordenamento jurídico aos empregadores voltados à organização e ao controle da atividade empresarial, justamente para perseguir o resultado lucrativo em seu empreendimento.

Como é possível observar, toda essa construção é própria do sistema capitalista, que assegura a livre iniciativa, por um lado, e o valor social do trabalho por outro.

Porém, a subordinação jurídica não recai sobre a pessoa do trabalhador, mas sobre a atividade por ele realizada. A rigor, a subordinação possui caráter objetivo, e não subjetivo.

O trabalho subordinado, portanto, é a forma preferencial e regular de prestação de serviços na sociedade, que é capaz de oferecer a máxima proteção prevista no ordenamento jurídico.

Em suma, a busca de trabalho digno não pretende eliminar o trabalho dependente, mas impedir que o trabalho não regulado converta o trabalhador em mercadoria.

A ideia de *dignidade humana*, inserida em várias Constituições, foi fortemente influenciada pela doutrina kantiana, que diferenciou o que possui preço, e é substituível, do que está acima de todo preço e, por não ser substituível, possui dignidade.<sup>4</sup> Esse “valor interno absoluto” de cada ser humano é atributo da “pessoa aparelhada com identidade moral e auto-responsabilidade, dotada de razão prática e capacidade de autodeterminação”.<sup>5</sup>

Embora dignidade não se restrinja à autonomia, é inquestionável o potencial da citada doutrina como ideia eixo de se eliminar a dominação dos seres humanos pelos mais poderosos e sua conversão em instrumento para a satisfação de interesses alheios. Separa-se o âmbito das relações mercantis, de intercâmbio patrimonial, consoante atos de disposição, da esfera dos direitos que tutelam a dignidade humana, não disponível e não negociável.

A dignidade humana vem sendo contextualizada para atender as exigências da democracia e do pluralismo. Não se trata de uma essência imutável alheia às ações humanas. São as ações concretas que constroem espaços de lutas pela dignidade humana<sup>6</sup>.

O conceito de dignidade humana se abre em vários de seus aspectos para que sua densidade resulte de um processo comunicativo de disputa e compartilhamento de sentidos intra e intercultural, do reconhecimento do outro

4 KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 1991, p. 81.

5 HABERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 117.

6 FLORES, Joaquín Herrera. “Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales”. *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 68.

para “ampliação dos círculos de reciprocidade” e a consequente ampliação de sua “capacidade de inclusão social”.<sup>7</sup>

A noção de dignidade humana foi incorporada ao movimento trabalhista na metade do século XIX e associada à ideia de justiça, o que permitiu que ela extrapolasse do campo do pensamento para a prática jurídica.<sup>8</sup>

O trabalho digno permeou toda a história do direito do trabalho, embora seja nos últimos tempos que vem merecendo atenção diferenciada por parte da doutrina e jurisprudência trabalhistas. No plano internacional, a dignidade no trabalho é a base para o programa de trabalho decente promovido pela Organização Internacional do Trabalho.

As ações contra o trabalho digno se voltam justamente para retirar do campo do Direito do Trabalho as prestações de serviços realizadas por trabalhadores, inserindo elementos de relações mercantis e civis, no intuito de afastar o sistema de proteção social.

A liberação dos espaços de regulação integra a lógica do mercado, que invade espaços que deveriam ser orientados por outras lógicas.

O mercado total, responsável por mercantilizar todos os espaços da vida, prestigia a propaganda, mais do que a qualidade do produto, sobrepõe o virtual em detrimento do real, a imagem desfocada do ente e o ter no lugar do ser. Os coletivos no âmbito da empresa já não correspondem à coesão do grupo, mas mera agregação, sem perseguir objetivo próprio, e sim os determinados pelos administradores, que somente se concretizam para alcançar as metas do empreendimento. Os próprios trabalhadores são os encarregados de lutarem pelo cumprimento dessas metas e eliminar aqueles que não se ajustam ou não se empenham como o exigido. Não há necessidade de chefia para esse fim. O exército de reserva de trabalhadores fomenta a adoção dessa prática seletiva, sendo os danos daí provocados muitas vezes transferidos para a sociedade como um todo.

Esse contexto é favorecido por várias mudanças experimentadas nos sistemas de produção, e também é impulsionado, pois afinado com os seus anseios, por uma orientação ultraliberal. Numa inversão total e desprezo pelas lutas históricas, o pensamento ultraliberal chega ao ponto de difundir que a produtividade dos trabalhadores é diretamente proporcional a suas dificuldades econômicas e a maior exposição aos riscos. Propaga-se o despautério que quanto menor a proteção maior a produtividade. Segundo essa corrente, a ordem econômica não pode se subordinar ao controle democrático e às demandas por justiça social, pois, como se fosse portadora de autoridade científica, não faz

7 SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Reconhecer para libertar. *Os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 62/3. Também SARLET, Ingo Wolfgang. “As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível”. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 22 e ss.

8 HABERLE, op. cit., p. 118.



sentido politizá-la. A distribuição do trabalho, bem como de seus frutos, só pode corresponder, exclusivamente, ao mercado.<sup>9</sup>

#### 4. NOVOS DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS PARA APRIMORAR A ATUAÇÃO EM DEFESA DO DIREITO DO TRABALHO

O acesso aos direitos constitui um dos grandes desafios enfrentados pelos atores encarregados de promover os direitos sociais dos trabalhadores. A ampliação da lógica do mercado, com o correspondente desmonte de mecanismos de controle, ou de sua não ampliação para acompanhar as demandas sociais em razão do trabalho, geram um quantitativo expressivo de trabalhadores que não acessam os direitos trabalhistas previstos nos ordenamentos jurídicos.

As estruturas previstas para o combate à violação ao Direito do Trabalho são insuficientes, de modo que apenas em algumas localidades do território nacional é possível reagir contra práticas que atentam contra o trabalho digno. Enquanto a área do trabalho cobre todo o território nacional, os instrumentos de controle estão localizados e geralmente distantes das áreas mais longínquas, que são bastante propícias para o trabalho degradante e precário.

Além disso, deve-se ter consciência de que as violações ao ordenamento jurídico laboral apresentam-se, com frequência, como ilícitos individualizados. Não obstante, dificilmente as práticas que afrontam as normas constitucionais e legais de proteção ao trabalho se referem a um trabalhador isolado. A submissão do grupo de trabalhadores a condições inadequadas de trabalho incrementa os lucros empresariais e constituem vantagem comparativas no mercado.

Os custos e passivos dessas práticas são extremamente elevados, acarretando enormes prejuízos, não apenas sob o ponto de vista social, mas também econômico (*dumping social*).

Constata-se que algumas estratégias de atuação nessa matéria representam riscos de reproduzir a lógica perversa do sistema. A sistemática do acesso individual aos direitos pode perfeitamente constituir elemento da contabilidade empresarial, pois apresenta-se muitas vezes como vantajosa e estimuladora.

Violados os direitos de uma coletividade de trabalhadores, apenas alguns deles ingressarão com ações trabalhistas individuais. Em relação aos que ingressarem, é frequente a celebração de acordos com valores próximos a cinquenta por cento do que fariam jus os autores. Em caso de condenação, o descumprimento das decisões judiciais sujeita os infratores a juros inferiores aos do mercado.

Consequentemente, as violações coletivas exigem reação coletiva, e não individual. A ação individual para resolver um problema coletivo mostra-se completamente desvirtuada. A ação coletiva com providências de caráter

9 SUPIOT, Alain. *El Espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*. Barcelona, Península, 2011, p. 35.

inibitório e sancionatório é realmente capaz de retirar a violação dos direitos como fator de ganho na contabilidade das empresas.

Nesse aspecto, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público devem estar bem atentos, para não estabelecerem metas que prestigiem número de feitos em detrimento do número de beneficiários das ações.

Não faz sentido que o sistema de controle da atuação tenha como referencial números que prestigiem a atuação fracionada em lugar da atuação global ou que não expressem a resolução real dos conflitos no âmbito do trabalho.

O Código de Processo Civil traz inúmeros incidentes de coletivização do processo, que possuem importância para dar solução uniforme e mais adequada a feitos repetitivos. Contudo, os novos incidentes jamais podem ter a pretensão de substituir as ações coletivas. É o que venho denominando de coletivização na saída, que possui valor meramente complementar, e não substitutivo, da coletivização na entrada.<sup>10</sup>

Uma ação coletiva sempre possui uma dimensão diferenciada de um conjunto de ações individuais repetitivas. O problema, na ação coletiva, é levado ao Judiciário de forma mais autêntica, a começar pela fase pré-processual de reunião de elementos pelos entes legitimados.

As barreiras à atuação coletiva são ainda imensas e muitas delas se devem a difusão de uma cultura contrária a ações e organizações coletivas, para a defesa de interesses comuns.

Ainda que no âmbito do Ministério Público seja impróprio falar em cultura da individualização, na medida em que os interesses e direitos coletivos constituem o combustível da instituição, a forma de atuação pode perfeitamente prestigiar a resolução fracionada de problemas, sem alcançar a sua real dimensão.

Nesse ponto, deve-se ter cuidado para que a defesa dos interesses pela Instituição, apesar de se voltar para coletividades, não assuma um caráter de ação individualizada. É quando os próprios membros do Ministério Público agem como ilhas, sem discutir iniciativas que envolvam o grupo dentro da instituição.

Além disso, a articulação com atores sociais e agentes governamentais passa a ser essencial nesse contexto de atuação eficiente, sob a perspectiva coletiva, e não apenas individual.

O diálogo com os sindicatos e os movimentos sociais em geral, para estabelecer mecanismos de coberturas contra as violações a direitos dos trabalhadores, deve ser constante no âmbito do Ministério Público. Além de constituir objetivo estratégico do Ministério Público do Trabalho a promoção das condições para o fortalecimento das entidades representativas dos trabalhadores,

10 PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Ação Civil Pública no Processo do Trabalho*. 2ª. ed., Salvador: Juspodium, 2016.

o estabelecimento de parcerias nas atuações judiciais e extrajudiciais vai ao encontro do perfil constitucional dessas instituições.

## 5. CONCLUSÃO

As Corregedorias possuem missão de fundamental importância, no sentido de fiscalizar e orientar a atividade dos Ministérios Públicos, a fim de que os serviços prestados por seus membros e auxiliares sejam adequados, céleres e correspondam às expectativas dos indivíduos e grupos na sociedade.

As Corregedorias devem manejar um instrumental considerável para identificar os problemas relacionados ao funcionamento dos Ministérios Públicos. Um sistema de dados que reflita as atuações em curso e encerradas; planejamento das ações em cenários possíveis; realização de diagnósticos; levantamento dos indicadores sociais e econômicos; elaboração e implementação de projetos; e estabelecimento de metas e verificação de seu cumprimento.

Não existe apenas um caminho para se buscar o aprimoramento da atividade institucional. Além disso, a construção de um modelo de atuação não implica rigidez em sua adoção, pois a disposição de repensar e rever posicionamentos deve ser considerada sempre uma possibilidade pelas Corregedorias.

Considerando o compromisso de todo o Ministério Público com o princípio democrático, é indispensável que se propicie a participação dos membros e de representantes da sociedade civil e agentes do Estado na elaboração das diretrizes que regerão as atribuições de fiscalização e a orientação da atividade ministerial.

O trabalho é um fenômeno central na sociedade, possuindo enorme importância na vida das pessoas, além de ser motor de integração e transformações sociais.

Diferentemente do passado, não se almeja a superação do trabalho dependente típico do sistema capitalista. No plano jurídico, o sistema social de proteção volta-se justamente para o trabalho subordinado.

Essa é a modalidade de relação de trabalho que recebe a maior carga protetiva, sendo a que deve ser adotada na maior amplitude. Em geral, os propósitos de deslocar as relações jurídicas envolvendo prestação de trabalho para o campo civilista ou comercial visam a esvaziar a carga protetiva dirigida aos empregados.

Deve-se atentar para a necessidade de se romper com a cultura individualista de acesso aos direitos. As violações no âmbito trabalhista geralmente envolvem a coletividade. A individualização das situações acaba por gerar vantagens para os empregadores que jogam em sua contabilidade com número reduzido de empregados que ingressam em juízo e acordos celebrados com valores bem inferiores ao devido.

A ação coletiva é a medida adequada para a resolução de problemas abrangentes que não se referem a trabalhadores de forma isolada. Os novos incidentes de coletivização na saída previstos no Código de Processo Civil não devem substituir a coletivização na entrada, mas complementar o sistema de tutela coletiva inibitória e ressarcitória.

As estatísticas devem diferenciar de forma bem clara as ações coletivas das ações individuais, estimulando as primeiras, sob pena de reproduzir a lógica de violação dos direitos.

## REFERÊNCIAS

FLORES, Joaquín Herrera. “Los derechos humanos en el contexto de la globalización: três precisiones conceptuales.” *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

HABERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. A crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Revista Novos Estudos – CEBRAP*, n. 18, setembro de 1987, p. 103-114.

HONNETH, Axel. Trabalho e reconhecimento: tentativa de uma redefinição. *Civitas. Revista de Ciências Sociais*. v. 8, n. 1, 2008, p. 46-67.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 1991.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Ação Civil Pública no Processo do Trabalho*. 2ª. ed., Salvador: Juspodium, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 62-63.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SUPIOT, Alain. *El Espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*. Barcelona, Península, 2011.





# CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JUSTIÇA MILITAR

*[The Public Prosecution's Office of Professional Responsibility and the Military  
Public Prosecution]*

**Antônio Pereira Duarte<sup>1</sup>**

**Recebido em 29.06.2016**

**Aprovado em 27.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Preceitos éticos que regem a atuação dos ramos do Ministério Público da União. 3. O Ministério Público Militar da União. 4. A atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar. 5. Auditoria de Correição da Justiça Militar. 6. A interface com a Corregedoria Nacional. 7. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** O presente e breve estudo analisa o papel desempenhado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar no que tange à atuação desse especializado ramo do Ministério Público da União, trazendo à tona aspectos inerentes à atividade correcional empreendida pelo referido órgão, situando-o, hodiernamente, como verdadeira e imprescindível mola propulsora do aprimoramento institucional. Perpassa também o olhar, mesmo que num exame perfunctório, sobre as incumbências da peculiar Auditoria de Correição, que constitui órgão afeto à jurisdição militar da União, sopesando os inevitáveis reflexos, ainda que indiretos, que são lançados sobre o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público Militar. Por derradeiro, enfatiza a importância da interação que vem sendo construída entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as diversas Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos pátrios, em caráter propositivo e interdependente, projetando, desse modo, o fortalecimento dos aludidos órgãos fiscalizatórios, havendo de se refletir, igualmente, no alcance de uma maior eficiência tanto no pertinente às atribuições desempenhadas quanto na superação das metas constantes dos respectivos planos de gestão.

**ABSTRACT:** *This present and brief study examines the role of the Military Public Prosecution's Office of Professional Responsibility regarding the performance of this specialized branch of the Public Prosecution of the Union, bringing to light aspects of the correctional activity undertaken by that body, placing it, in our times, as true and indispensable driving force of institutional improvement. This study also permeates the view of a cursory examination of the tasks of the peculiar Audit Inspection, which is an affection*

<sup>1</sup> Conselheiro Nacional do Ministério Público (Biênios 2013-2015 e 2015-2017), na vaga destinada ao Ministério Público Militar. Procurador de Justiça Militar em Brasília/DF.

*body to military jurisdiction of the Union, hefting the inevitable consequences, although indirect, that are launched on the work of the Military Public Prosecution. By last, the study emphasizes the importance of interaction that has been built between National Council's of Professional Responsibility and Public Prosecution's Office of Professional Responsibility in a character of propositional and interdependence, designing thus strengthening of the alluded inspection and correctional bodies, which also reflects in achieving greater efficiency of relevant tasks performed by them, as in overcoming the targets of their management plans.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público Militar da União. Preceitos éticos da atuação ministerial. Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar. Auditoria de Correição. Corregedoria Nacional do Ministério Público e a interface com as Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos brasileiros.

**KEYWORDS:** *Military Public Prosecution. Ethical Principles of Ministerial Performance. Military Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Audit Inspection. National Council's of Professional Responsibility and Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Correctional activities.*

## 1. INTRODUÇÃO

A abordagem ora encetada tem por escopo apresentar, ainda que de maneira bastante pontual, a concepção da Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar, bem como sua missão institucional, vertida para fiscalizar de forma permanente e contínua, o regular e bom funcionamento dos órgãos desta Instituição ministerial, envolvendo, sob tal prisma, os recursos humanos, mais precisamente os membros e servidores; e os recursos materiais, ou seja, a estrutura física, incluindo equipamentos e serviços disponíveis para o cumprimento das atribuições reservadas a este *Parquet* realmente singular.

Dentro dessa projeção, o artigo principia por colocar a lume os preceitos éticos que constam do estatuto orgânico aplicável aos quatro ramos do Ministério Público da União (MPU), tecendo breves considerações em torno de seu alcance. Em seguida, em um breve esboço histórico, procura situar o Ministério Público Militar no contexto dos demais ramos coirmãos de MPU, procurando, destarte, contribuir para evidenciar sua trajetória quase secular, marcada por momentos ímpares da História nacional, durante os quais fortaleceu seus alicerces e melhor se credenciou para atender às impostergáveis missões que atualmente lhe são conferidas pela Carta Constitucional em vigor.

O texto ainda se preocupa em explicitar uma particularidade do modelo de Justiça Militar adotado pelo país, relacionada à existência de uma Auditoria de Correição, com um feixe de atribuições de caráter administrativo e fiscalizatório, convertido para melhorar a prestação jurisdicional nessa seara extremamente especializada.

Em esforço final, avança-se sobre o processo de interação entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as demais Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos, o qual vem sendo paulatinamente consolidado por meio de diversas e salutares iniciativas, inclusive com o respaldo do Conselho

Nacional dos Corregedores Gerais (CNCG), visando, dentro do caráter de independência que norteia a atuação de tais órgãos, a um maior revigoramento da atividade correcional, o que, em derradeira análise, poderá contribuir para melhor e mais eficientemente atingir as metas constantes dos planos de gestão preestabelecidos.

Certo é que os desafios que são perspectivados para o Ministério Público brasileiro são constantemente ampliados, tornando-se imperioso que as Corregedorias, dentro da projeção constitucional de uma Instituição que cumpra com altivez e denodo suas atribuições, sejam robustecidas para atender às inadiáveis atribuições que lhes são cometidas, de modo tanto a compreender-se o papel relevante e indispensável que ocupam, quanto para que possam cooperar de maneira mais efetiva para a elevação do nível de confiança que vem sendo depositado nesta fundamental Instituição republicana.

## **2. PRECEITOS ÉTICOS QUE REGEM A ATUAÇÃO DOS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

Na linha da reflexão de Mazzilli (2012, p. 55)

Embora ainda não tenha sido elaborado um código de ética para o Ministério Público, princípios éticos existem: alguns vêm previstos nas leis orgânicas do Ministério Público; outros são comuns aos servidores públicos; muitos deles, enfim, são analógicos aos da ética dos advogados.

E tais parâmetros que hão de reger o comportamento de membros ao longo de toda a trajetória funcional estão previstos em diversos normativos, sendo de grande valia, pois definem um padrão de conduta a ser observado, blindando a instituição de eventuais excessos, abusos ou distorções, que poderiam causar mácula à sua imagem, com inevitável projeção sobre o grau de confiança de que goza perante a coletividade.

Esse conjunto de princípios morais que regula a conduta funcional de membros do Ministério Público<sup>2</sup> está disseminado nos diversos estatutos orgânicos de cada *Parquet* e, particularmente no que tange aos ramos do Ministério Público da União, encontra-se emoldurado na Lei Complementar nº 75/93.

De fato, ao se compulsar o elenco de preceitos deontológicos a serem observado pelo membro do MPU, constata-se, talvez por coincidência, 10 (dez) verdadeiros mandamentos, que atendem à preservação da dignidade das funções exercidas pelo membro e a própria dignidade da Justiça perante a qual

<sup>2</sup> MAZZILLI, 2012, p. 55.

o Ministério Público cumpre, cotidianamente, diversas de suas atribuições, tornando-se, por assim dizer, pilar indispensável à prestação jurisdicional.<sup>3</sup>

Em preciosa síntese, Penteado (2001, p. 30) assenta que “ser Promotor de Justiça é encontrar na dignidade do trabalho o caminho seguro para o progressivo aperfeiçoamento do profissional que, na plena doação à comunidade, conquista a sua realização integral como pessoa”.<sup>4</sup>

Em rápida incursão, há de se revisitar as mencionadas regras de conduta, sem qualquer pretensão de desvelar além do que já se tem conhecimento, mas apenas para pôr à calva alguns aspectos que se conectam ao tema correcional e disciplinar.

Na verdade, além desses preceitos expressos, outros são encontráveis em normas que guiam a atuação dos membros do Ministério Público e que devem, igualmente, servir de orientação para o cumprimento retilíneo das atribuições conferidas. Nesse sentido, como bem pontificado por Barros (2010, p. 239), a missão que reflete do compromisso do cargo assumido no Ministério Público é de extrema gravidade e responsabilidade, devendo ser destacada e priorizada no exercício diário.<sup>5</sup>

## 2.1. Cumprimento dos prazos processuais

O comportamento que se espera do membro do Ministério Público é atender rigorosamente aos prazos que a lei estabelece, procurando contribuir para a celeridade processual e, por via de consequência, para a razoável duração do processo<sup>6</sup>.

Infelizmente não têm sido poucas as oportunidades em que o CNMP se vê provocado a examinar Representações por Inércia ou Excesso de Prazo (RIEP) e outros procedimentos, em que se confirmam, em muitos casos concretos, a real incúria do membro oficiante, que retarda a marcha processual, em nítido prejuízo à efetividade do processo e da Justiça.<sup>7</sup>

3 Garcia (2015, p. 731), com grande felicidade, verbaliza o proceder que deve gizar o membro do MP, afirmando que “o membro do Ministério Público, em sua diuturna atuação em prol da sociedade, deve sedimentar os padrões ético-morais que nortearão a sua atuação, terminando por criar em si um círculo moral que independa de toda e qualquer atividade fiscalizatória externa, pois somente assim atenderá as exigências e expectativas do cargo que ostenta”.

4 In: Ética do Promotor de Justiça, 2001, p. 1-35.

5 Aliás, o procurador de Justiça Cláudio de Barros, que foi conselheiro do CNMP por dois mandatos (biênios 2007/2009 e 2009/2011), enfatiza que “os abusos, ou chamados excessos, e as omissões são, no âmbito do Ministério Público, situações singulares, especiais e identificáveis. Não pode a Instituição deixar de enfrentá-los através de seus órgãos de controle interno, de quem se cobra, cada vez mais, efetividade e resultados, e de seus órgãos de controle externo, também tidos como corporativos, mas que, por disposição constitucional, só podem agir quando deixam de atuar as Corregedorias-Gerais”. Sobre o tema, cabe considerar que, atualmente, após decisão do STF, a Corregedoria Nacional, integrante do CNMP, atua como órgão externo de controle disciplinar, podendo instaurar de ofício procedimentos específicos, bem como avocar os feitos em trâmite nas Corregedorias Gerais, caso necessário. Também poderá atuar, paralela e concomitantemente, ao trabalho desenvolvido na esfera do controle interno desenvolvido pelos órgãos correcionais de origem.

6 Conforme, aliás, restou remarcado na Constituição, art. 5º, inciso LXXVIII. Moraes (2013, p. 162) reputa que o Ministério Público deve contribuir para atenuar a situação, aparentemente incontornável, de lentidão das demandas.

7 Em muitas situações, o atraso pode contribuir para a incidência do lapso prescricional, frustrando as expectativas da sociedade quanto ao deslinde da questão.

Não é preciso reiterar o quanto se torna vital que o membro cumpra seus prazos e que se, porventura, esteja em situação de acúmulo de processos ou respondendo por várias comarcas, reporte as dificuldades existentes tanto à Corregedoria quanto ao Chefe da Instituição a que serve, a fim de que providências sejam tomadas, com a urgência exigida, visando a não ocasionar prejuízos àquele destinatário final do trabalho que é desempenhado pelo órgão ministerial.

## **2.2. Preservação do segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função**

Como consectário natural do cargo que ocupa e das funções que desempenha, o membro do Ministério Público, não raras vezes, se vê envolto com matéria em relação a qual deve necessariamente guardar segredo.

É como bem explicita Mazzilli (2014, p. 403):

Se o membro do Ministério Público for detentor de informação sigilosa, dela não poderá fazer uso indevido, assim como ocorre com os demais profissionais que tenham acesso a informações semelhantes, como o médico, o confessor, o juiz ou o advogado. Havendo quebra indevida do sigilo por parte do membro do Ministério Público, responderá por isso nas esferas funcional, civil e penal.

## **2.3. Velamento pelas prerrogativas institucionais e processuais**

Por óbvio o que se espera de um membro do Ministério Público é que exija o respeito inabalável de suas prerrogativas, tanto institucionais quanto processuais, não podendo se deixar apequenar por quaisquer investidas que pretendam desconhecer o elastério do quanto previsto na Carta Constitucional e nas normas infraconstitucionais que regem a carreira ministerial e que definem o leque de prerrogativas deferidas ao órgão. Nesse sentido, quando surpreendido por alguma medida que objetive solapar as prerrogativas ministeriais, o membro deve imediata e serenamente, tomar as medidas cabíveis, inclusive a comunicação aos órgãos pertinentes. Nesse passo, importa deduzir também perante a Comissão de Preservação da Autonomia do CNMP, medida que vise a restaurar as prerrogativas que venham a ser, errônea ou abusivamente, desrespeitadas.

O que não pode, em tal situação, é o membro quedar-se inerte e aceitar que as prerrogativas conferidas por lei ao órgão que representa sejam negligenciadas, em notório desprestígio para a Instituição. Não se pode olvidar que exatamente por se destinarem ao órgão, tais prerrogativas são irrenunciáveis, devendo, portanto, ser ressaltadas em qualquer situação em que não venham a ser reconhecidas.

#### **2.4. Prestação de informações aos órgãos da administração superior do Ministério Público, quando requisitadas**

O Ministério Público estruturalmente funciona dentro de um sistema compartimentado de órgãos, de modo que há uma teia de relacionamento interno e externo que se faz importante para que a Instituição desenvolva, de forma proficiente, sua gestão administrativa.

Os membros do Ministério Público, por sua vez, cumprem suas atribuições sob o manto protetor do princípio da independência funcional, sendo, pois, conforme estratificado no Enunciado nº 06 do CNMP, livres para externarem suas convicções, sem qualquer tipo de pressão<sup>8</sup>. Isso não autoriza, contudo, que haja, da parte de qualquer membro do MP, conduta afrontosa para com os órgãos superiores da Instituição, cujas requisições precisam ser atendidas, nos prazos demarcados. Nesta toada, forçoso reconhecer que, por exemplo, quando a Corregedoria-Geral requisita dados referentes à atuação de um determinado membro, não poderá haver recusa, sob qualquer pretexto.

A respeito do tema, muito válida a observação de Jatahy (2009, p. 146), no sentido de que

do princípio da independência funcional decorre a assertiva de que no âmbito do Ministério Público só se concebe hierarquia entre o Chefe da Instituição e seus integrantes no sentido administrativo, nunca no sentido de índole funcional ou técnica. Isto não quer dizer que a chefia institucional não possa, estritamente no âmbito administrativo, determinar obrigações que devam ser cumpridas pelo membro da Instituição.

#### **2.5. Atendimento ao expediente forense e participação dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença; ou assistir a outros, quando conveniente ao interesse do serviço**

Não pode o membro do Ministério Público deixar de comparecer aos atos judiciais para os quais foi regularmente intimado e em relação aos quais sua presença é indispensável, devendo justificar, previamente, eventual empecilho ou atraso.

Todos os profissionais que militam no foro são igualmente importantes para que o processo siga o seu curso normal, com a realização das audiências e demais atos processuais, não podendo o membro do MP dar azo a postergações que não se coadunam com os princípios e valores que regem sua atuação.

<sup>8</sup> Sobre o tema, José Jesus Cazetta Júnior (2001, p. 41) colaciona que “exatamente porque goza de independência funcional, o membro do Ministério Público é livre para exprimir o próprio convencimento quanto à matéria de fato e ao sentido da lei, estando adstrito, tão-somente, à indicação de seus fundamentos. Por essa razão, o princípio hierárquico não incide, diretamente, sobre a atividade intelectual, nem sobre o respectivo produto (v.g., o parecer, a denúncia, a petição inicial, o pedido, o recurso) – ou pelo menos, sobre o cerne inviolável desse juízo técnico, relativo à compreensão do fato ou do Direito”.



É consabido que o membro pode exercer cumulativamente o magistério, por expressa previsão constitucional, art. 128, II, “d”. Nada obstante, deve haver plena compatibilidade de horários, de modo a não causar qualquer embaraço ao bom desempenho das atribuições ministeriais, não sendo admissível, por exemplo, apresentar como escusa para atraso a audiências ou outros atos judiciais, eventuais compromissos acadêmicos.

## **2.6. Declaração de suspeição ou de impedimento, nos termos legais**

Quando houver qualquer fato que comprometa a atuação isenta do membro do MP, deverá, no tempo oportuno, suscitá-lo perante o órgão competente, de modo a reconhecer de plano sua condição de suspeito ou impedido para prosseguir no feito.

## **2.7. Adoção das providências cabíveis em face das irregularidades de que tiver conhecimento ou que ocorrerem nos serviços a seu cargo**

Desde que ingressa na carreira e passe a exercer responsabilidades elevadas, o membro do MP assume, igualmente, compromisso de se pautar com total retidão, não podendo, sob qualquer pretexto, agir com condescendência ou tolerância para com irregularidades que cheguem ao seu conhecimento ou que ocorram no seu ambiente funcional, devendo adotar as medidas que se fizerem oportunas, para a apuração dos fatos e o saneamento das falhas observadas.

## **2.8. Tratamento urbano para com as pessoas com as quais se relacione em razão do serviço**

O respeito é algo imprescindível nas relações humanas. Há quem atribua a Afonso Arinos uma consideração no sentido de que, até entre amigos, um pouco de cerimônia nunca é demais.

Trazido o tema para o palco das relações de trabalho, não há de se mudar o enfoque, posto que os profissionais convivem por muitos anos, e o respeito deve reinar em todos os momentos, mesmo que haja, e naturalmente poderá haver, divergências pontuais ou posições adversas.

Não é admissível que haja falta de urbanidade nas relações travadas pelo membro do MP, que deve sempre tratar a todas as pessoas com as quais mantém contato ou relação em decorrência do serviço com máximo respeito. Portanto, gestos, atitudes ou expressões que denotem menosprezo pelas pessoas que integram o seu contexto funcional não podem prosperar, pena de se vulnerar a boa regra da convivência harmônica.

## 2.9. Desempenho de suas funções de forma zelosa e proba

Ser diligente para com todas as questões que lhe são submetidas deve ser como uma bússola para o membro do MP, como depositário que é de grandes expectativas especialmente no resguardo dos direitos individuais e sociais indisponíveis. Moraes (2013, p. 160) atenta para o fato de que

o exercício dessa função, por sua importância e complexidade, pela dimensão dos problemas dos cidadãos e da sociedade tomada globalmente os quais cabe-lhe resolver, não exige somente uma devotada dedicação laboral, mas também estudo permanente.

Ser reto no que se refere a tudo em que se devota também deve ser como um farol a lhe iluminar o curso de toda sua atividade funcional, evitando as insídias a que poderá ficar exposto.

Para Mazzilli (2014, p. 84), citando Ruy Sodré, “de todas as virtudes que devem concorrer par ao fiel desempenho da missão do promotor, nenhuma sobreleva a probidade. As demais derivam dela e nela se fundem”.<sup>9</sup>

## 2.10. Conduta pautada pelo decoro pessoal

Do membro do MP se espera sempre uma conduta serena, responsável e equilibrada, seja na atividade funcional ou nas relações que mantém no seio social, de modo que sua postura deve ser irrepreensível.

## 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR

As origens do Ministério Público Militar remontam ao ano de 1920, quando, por força do Decreto nº 14.450, de 30 de outubro, foi instituído o Código de Organização Judiciária e Processo Militar. O Ministério Público Militar, de acordo com o referido Decreto, detinha as atribuições próprias da acusação, afirmando-se, ainda, a independência recíproca entre o Ministério Público e o Judiciário quanto ao exercício das respectivas funções. Tal diploma já dispunha sobre os cargos de procurador-geral e promotores militares.

Desde sua criação, o Ministério Público Militar vivenciou marcantes momentos da história nacional, notadamente a Revolução de 1930, a 2ª Grande Guerra Mundial e o período do governo militar, iniciado em 1964 e finalizado com a denominada reabertura política em 1985.

<sup>9</sup> O citador autor menciona que “a falta de probidade no exercício das funções pode revelar-se não apenas no concussionário ou no prevaricador, mas também num sem-número de infrações éticas, dolosas ou culposas, que comprometem o *munus* ministerial. Assim, com razão verberou Octacílio Paula Silva: ‘não residir na sede da comarca onde trabalha; não comparecer regularmente ao horário forense; não atender convenientemente as partes; não exercer as funções em toda a sua plenitude, negligenciando aspectos da parte assistencial; não participar das atividades da carreira (congressos, encontros, reuniões, cursos); não lutar para repelir influências da política e do apadrinhamento, que aviltam a carreira e amesquinham os seus componentes. São alguns dos vícios e das falhas que ocorrem em nossas carreiras. Em certas regiões registram-se dedicação a outras atividades lucrativas (sobretudo rurais, e até mesmo no comércio e na indústria), em detrimento do cargo e do prestígio da instituição”.

O Ministério Público Militar brasileiro somente adquiriu assento constitucional com a Carta de 16 de julho de 1934, cujo o artigo 98 previa o Ministério Público perante a Justiça Militar.

No plano infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 24.803/34 introduziu alterações significativas ao Código de Organização Judiciária e Processo Militar de 1922, dotando o promotor militar, em cada divisão, da atribuição de zelar pelo cumprimento das regras gerais de direito das gentes e convenções de Genebra, de 27 de julho de 1929, em matéria de tratamento de prisioneiros, feridos e enfermos de campanha, inclusive orientando o comando sobre as prescrições que deveriam chegar ao conhecimento da tropa.

Com o advento do Decreto nº 17.231-A, em 26 de fevereiro de 1926, estatuinto o Código de Justiça Militar, foi criado o cargo de subprocurador-geral, com a missão de substituir o procurador-geral em suas faltas e impedimentos, bem como de atuar como consultor jurídico do Ministério da Guerra.

A Constituição de 1937 – denominada “Polaca” e outorgada por Getúlio Vargas – conferiu reduzido espaço ao Ministério Público, acarretando verdadeiro retrocesso institucional. Tal Constituição cingiu-se ao trato da figura do procurador-geral da República, então de livre nomeação e demissão pelo presidente da República, olvidando-se do Ministério Público Militar.

Posteriormente, a Instituição passou a ter sua estrutura disciplinada pelo Código de Justiça e Organização Militar, instituído pelo Decreto-Lei nº 925/38, que, à semelhança do Decreto nº 14.450/20, estabeleceu, quanto ao exercício funcional, independência recíproca entre os órgãos do Ministério Público e do Judiciário Militar.

A essa altura, é salutar não esquecer que, com o advento da Segunda Guerra Mundial, o Ministério Público Militar teve um papel destacado. Além de sua atuação nos Tribunais Militares e Especiais, esteve presente também na Itália para denunciar, fiscalizar e processar os crimes ocorridos no teatro bélico.

A edição da Portaria de 9 de agosto de 1943, assinada pelo Ministro Eurico Gaspar Dutra, criando a 1ª Divisão de Infantaria, constituiu-se no passo inaugural para a estruturação das tropas que seriam enviadas para as operações no continente europeu. A partir de então, grande desafio foi projetado para o Ministério Público Militar, que acompanharia a Força Expedicionária Brasileira – FEB até a Itália, onde assumiu, inegavelmente, notável papel, haja vista que muitas foram as ações penais deduzidas e os julgamentos realizados, face à expressiva ocorrência de crimes militares.

Com o envio das tropas brasileiras à Itália, o Decreto-Lei nº 6.396/44 passou a reger a atuação do Ministério Público e da Justiça Militar que funcionariam no palco da hostilidade. Em tal *códex*, além de normas sobre a estrutura dos órgãos judiciais e suas competências, também foram

disciplinadas regras pertinentes à instrução dos processos, aos julgamentos, assim como aos recursos cabíveis.

É de se observar que, por intermédio do Decreto-Lei nº 6.509/44, criou-se um Quadro Especial para os Membros da Justiça Militar da Força Expedicionária Brasileira. Com efeito, os juízes, os membros do Ministério Público e os escreventes da Justiça Militar integravam um Quadro Especial de Oficiais na Reserva de 1ª Classe do Exército, inclusive usando fardamentos de acordo com seus postos.

Findada a Segunda Grande Guerra Mundial, em 2 de setembro de 1945, o Ministério Público Militar, à semelhança das demais Instituições Públicas brasileiras então existentes, procurou reorganizar-se, a fim de bem cumprir sua missão.

Fundamental para tanto foi a promulgação da Constituição de 1946, denominada de “Carta Democrática”, que restituiu ao Ministério Público o prestígio solapado pela Constituição de 1937, de modo que a Instituição voltou a figurar em título próprio, garantindo-se aos seus membros estabilidade e inamovibilidade, além de ingresso na carreira mediante concurso público. Também estabeleceu sua organização na seara federal e estadual, prevendo atuação perante a Justiça Militar.

A unidade institucional aclamada no texto da Carta de 1946 foi concretizada pela Lei nº 1.341/51, que materializou o primeiro estatuto orgânico do Ministério Público da União. No referido texto normativo, restou assente o papel do Ministério Público da União, com a função de zelar pela observância da Constituição Federal e das leis, bem como a independência que regeria a atuação de cada um de seus órgãos ante as justiças em que funcionariam.

Reservando o Título III para tratar do Ministério Público Militar, a Lei nº 1.341/51 conferiu à Instituição trato particular, especificando sua estrutura interna e as funções cometidas tanto ao procurador-geral da Justiça Militar quanto aos promotores Militares.

O procurador-geral, na vigência do estatuto de 1951, era nomeado em comissão, recaindo sua escolha entre bacharéis em Direito que apresentassem, ao menos, dez anos de prática de foro. Relacionavam-se, entre suas inúmeras atribuições, o manejo da ação penal nos crimes de competência originária do Superior Tribunal Militar, bem como a promoção da declaração de indignidade ou de incompatibilidade para o oficialato. Tal diploma ainda extinguiu o cargo de subprocurador-geral da Justiça Militar, que, entretanto, seria restaurado por meio do Decreto-Lei nº 267/67.

A Constituição de 1967 foi econômica no trato da Instituição, apenas fazendo constar que a lei disporia sobre o Ministério Público da União junto aos juízes e Tribunais Federais. No Decreto-Lei nº 1.002/69, que instituiu o Código de Processo Penal Militar, diversos dispositivos disciplinam o exercício

da ação penal pelo Ministério Público Militar, bem como suas atribuições perante o Superior Tribunal Militar e órgãos judiciários de 1ª Instância. Ademais, ficou consagrada, como atribuição especial, a fiscalização do cumprimento da lei penal militar, tendo em atenção especial o resguardo das normas de hierarquia e disciplina, como bases de sustentação das Forças Armadas.

Em 20 de novembro de 1973, veio a lume o Decreto nº 73.173, que cuidou da feição básica do Ministério Público Militar, assim delineada: procurador-geral, subprocurador-geral e procuradores Militares. Com a promulgação da Lei nº 8.457/92, restou organizada a Justiça Militar da União, ficando estabelecido, nos arts. 67 e 68, que o Ministério Público da União manteria representantes naquela Justiça especializada.

A Constituição de 5 de outubro de 1988, por sua vez, constituiu um marco significativo na valorização do Ministério Público brasileiro, conceituando-o como 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. Para tanto, proveu-o de princípios essenciais para o pleno e equilibrado exercício das atribuições previstas em lei: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Ademais, a Carta de 1988 conferiu-lhe completa autonomia administrativa e financeira, separando-o do Poder Executivo, inclusive alocando-o em capítulo distinto dos demais Poderes, caracterizando-o como Instituição essencial à concretização da Justiça.

A Lei Complementar nº 75/93, em consonância com o texto constitucional em vigor, definiu o estatuto orgânico do Ministério Público da União, fixando no Capítulo III, arts. 116 a 148, diversos regramentos sobre a estrutura do Ministério Público Militar e inúmeras de suas atribuições.

Finalmente, convém ressaltar que a Lei nº 8.975/95 determinou a criação de oito cargos de subprocurador-geral de Justiça Militar e vinte cargos de procurador de Justiça Militar, passando a carreira a ter a seguinte composição: treze cargos de subprocurador-geral de Justiça Militar; vinte e um cargos de procurador de Justiça Militar; e quarenta e dois cargos de promotor de Justiça Militar. Essa a estrutura do Ministério Público Militar, com uma longevidade que já beira o centenário, sendo reconhecidamente o ramo mais especializado do Ministério Público da União.

Na acepção de Freitas (2003, p. 233)

O caráter peculiar do MPM é dado justamente pela palavra ‘militar’ inserida na sua denominação constitucional. Significa que este ramo do MPU atua junto aos órgãos da *Justiça Militar*, promovendo, privativamente, ação penal pública (LC n. 75/93, art. 116, inciso I); requisitando diligências investigatórias e instauração de *inquérito policial-militar* (LC n. 75, artigo 7º, inciso II e artigo 117), exercendo o controle externo da atividade de *polícia judiciária militar* (LC n. 75/93, artigo 3º, alínea a; artigo 9º e artigo 117, inciso II), tudo em face do

respeito aos fundamentos do Estado democrático de direito (grifos do original).

#### 4. O PAPEL DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR

A Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar está concebida no plano normativo pelo estatuto que organiza e disciplina a atuação dos quatro ramos do Ministério Público da União – Lei Complementar nº 75/93, que ordenou sua atuação dentro de um feixe considerável de atribuições, as quais se entremostam vitais para contribuir com o engrandecimento deste particular ramo do MPU.

Não por acaso, o papel de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do MPM apresenta-se com grande destaque, em consonância com a dicção do art. 137 do diploma precitado, pois é exatamente esse órgão que, sob a direção de um Corregedor-Geral, se incumbirá de tarefas realmente sensíveis, porém inarredáveis, que se guiam pelo escopo de garantir uma atuação responsável e indene de todos os membros, que retrate exatamente o compromisso firmado quando do ingresso na carreira.<sup>10</sup>

Muito em razão da gravidade das atribuições conferidas é que o legislador, de forma inteligente, houve por bem prever que, para desempenhar tão árdua e espinhosa função, a escolha recairá sobre um subprocurador-geral de Justiça Militar, devendo, no entanto, haver um prévio escrutínio para formação de lista triplíce a ser elaborada pelo Conselho Superior da Instituição, findando-se o processo com o ato de nomeação a ser ultimado pelo procurador-geral, que optará por um dos nomes constantes da lista, que exercerá mandato de dois anos, com possibilidade de uma renovação.

Por todo o percurso de sua atuação, o corregedor-geral do MPM terá pela frente destacadas missões, cabendo aduzir que as inspeções ordinárias já integram o calendário anual de suas atividades, podendo, caso necessário, ser também designada alguma inspeção extraordinária. Na verdade, no primeiro trimestre de cada ano, é publicado o Plano Anual de Correições Ordinárias, previamente organizado pela Corregedoria-Geral, em consonância com o quanto disposto na Resolução CNMP nº 43/2009.<sup>11</sup> Esses procedimentos poderão ser iniciados de ofício ou por determinação do procurador-geral ou do Conselho Superior do MPM. De tudo, será produzido minucioso relatório a ser ulteriormente submetido ao crivo do órgão superior da Instituição.

10 Como anotado por Garcia (2015, p. 348), em aporte que também serve para destacar a atividade da Corregedoria-Geral do MPM, “a Corregedoria Geral, considerada como órgão da Administração Superior do Ministério Público pelo art. 5º, IV, da Lei nº 8.625/1993, tem a sua atividade finalística voltada à orientação e à fiscalização dos Procuradores e Promotores de Justiça. Trata-se de órgão de controle interno que deve velar pelo aperfeiçoamento da atividade desenvolvida pelos referidos agentes e pelos respectivos órgãos administrativos que integram: Procuradorias e Promotorias”.

11 A obrigatoriedade da realização periódica de inspeções e correições no Ministério Público foi disciplinada pela Resolução CNMP nº 43, de 16 de junho de 2009, incumbindo a cada Corregedoria-Geral, na esfera de sua atuação, também definir, normativamente, as atividades correccionais e de inspeção.



No Ministério Público Militar vigora a Resolução nº 22, de 29 de novembro de 1996, aprovada pelo seu Conselho Superior, que constitui o Regimento Interno da Corregedoria do Ministério Público Militar.

O aludido regimento estabelece um considerável rol de atribuições para a Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar, que, para efetivar seu cabal cumprimento, deverá adotar inúmeras providências, destacadamente:

I - organizar e fazer publicar, no primeiro trimestre de cada ano, o Plano Anual de Correições Ordinárias, aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público Militar;

II - despachar a correspondência e decidir sobre os pedidos de providências formulados à Corregedoria;

III - certificar, com dados técnicos e estatísticos, nos processos de promoção na Carreira do Ministério Público Militar, conforme avaliações referentes às condutas dos Membros da Instituição, sobre assiduidade, eficiência, exaço e disciplina no cumprimento de suas obrigações institucionais;

IV - acompanhar o exercício das atividades funcionais dos Membros do Ministério Público Militar, recebendo, para tanto, daqueles Membros em exercício nos ofícios da Procuradoria-Geral e nos demais ofícios, observações constatadas nos processos sob suas apreciações, e sobre quaisquer atos e fatos de que venham a ter conhecimento, que violem os princípios institucionais ou que atentem contra o decoro funcional.

V - intervir, tempestivamente, em casos de omissão de deveres ou de prática de abusos, cientificando, de tais fatos, o Procurador-Geral da Justiça Militar;

VI - apresentar ao Conselho Superior do Ministério Público Militar, no primeiro trimestre de cada ano, relatório circunstanciado das atividades da Corregedoria no exercício anterior;

VII - coordenar e controlar os atos destinados à avaliação do cumprimento do estágio probatório dos Membros do Ministério Público Militar, segundo as normas estabelecidas em Resolução do Conselho Superior do Ministério Público Militar;

VIII - receber as representações relativas a Membros do Ministério Público Militar, promovendo ou determinando as diligências que se fizerem necessárias;

IX - designar, por portaria, três membros para instauração de inquérito administrativo contra integrante da carreira do Ministério Público Militar, comissão esta que poderá ser destituída, alterada, quando necessário, ou conceder-lhe justificada prorrogação de prazo.

X - solicitar, em razão de serviço, transporte e diárias;

XI - examinar livros, autos e demais documentos do acervo das Procuradorias da Justiça Militar e os ofícios em objeto de correição e determinar as providências corretivas que se justifiquem.

XII - apresentar ao Conselho Superior do Ministério Público Militar os relatórios de correições e inspeções com as recomendações e providências necessárias;

XIII - examinar, para fins de fiscalização, a estatística de atuação judicial e extrajudicial das Procuradorias da Justiça Militar e a produtividade dos Membros;

XIV - submeter à deliberação do Conselho Superior do Ministério Público Militar as dúvidas que decorram da aplicação deste Regimento;

XV - exercer outras atribuições previstas em lei ou inerentes à função.

Em cada correição e inspeção realizada, o corregedor-geral do Ministério Público Militar, em cumprimento ao previsto na norma em tela, examinará a atuação dos membros do *Parquet* das Armas Nacionais, tendo em conta os seguintes aspectos:

I - Assiduidade e diligência no cumprimento das atribuições funcionais;

II - Residência na Circunscrição Judiciária Militar da lotação;

III - Conduta pública e privada que atente contra a Instituição;

IV - Ausências justificadas e afastamento autorizados;

V - Comparecimento aos atos judiciais, extrajudiciais e eventos de representação;

VI - Capacitação técnico-profissional;

VII - Cumprimento dos prazos legais e regimentais;

VIII - Fiscalização dos serviços nos escritórios;

IX - Dedicção exclusiva e outras atividades compatíveis, nos termos da lei.

Na linha do preconizado na Resolução CNMP nº 43/2009, as correições ordinárias serão realizadas a cada três anos, pelo menos, sendo certo que as correições extraordinárias e as inspeções serão desenvolvidas sempre que necessárias. A norma em comento também prevê a possibilidade de realização de audiência pública com o intuito de se estabelecer um diálogo com a comunidade em torno da atuação do órgão ministerial objeto da fiscalização, tudo com o objetivo de melhorar a prestação dos serviços.

Dada a feição nacional da atuação do Ministério Público Militar da União, as correições também possuem tal caráter, se concretizando por todo o vasto território nacional, em visitas que ensejam deslocamentos por todas as 12 (doze) Procuradorias Regionais de Justiça Militar sediadas nas seguintes localidades: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Santa Maria, Bagé, Juiz de Fora, Curitiba, Salvador, Recife, Belém, Campo Grande, Fortaleza, Brasília e Manaus.

Além das inspeções, e muitas das vezes em função de fatos detectados durante sua realização, o corregedor poderá deflagrar sindicâncias, instaurar inquéritos em desfavor de membro da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do competente Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

A Corregedoria também exerce função de índole preventiva ou pedagógica, quando orienta, propõe ou recomenda providências que se fazem essenciais para o bom andamento dos trabalhos ou sua adequação aos normativos que regem a atuação do MPM. Certo é que, a cada fiscalização anual, abre-se a oportunidade ímpar para que os membros e servidores possam dialogar com o corregedor-geral, apresentando os problemas vivenciados no órgão, as preocupações relacionadas ao cumprimento das atribuições, inclusive questões atinentes à falta ou insuficiência dos recursos materiais ou humanos disponíveis, bem como aspectos do relacionamento interinstitucional, principalmente com os órgãos jurisdicionais e com as instituições militares. A propósito do tema em foco, foi possível colher com Hermínia Célia Raymundo (2015)<sup>12</sup> o seguinte e lúcido excerto:

No palco da política correicional voltada aos princípios de orientação pedagógica – detecção, reparação e orientação de procedimentos anômalos ou que não se enquadram nas normas do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como nas do Conselho Superior do Ministério Público Militar, que ora vigem, é inegável a importância da inspeção ordinária, feita no local dos escritórios. Deve ser periódica, sistemática e objetiva, ágil e dirigida a objetivos específicos, compreendendo o universo de atuação judicial e extrajudicial, passada, imediata e preventiva.

Esse trabalho, promovido na sede da Procuradoria da Justiça Militar, objetiva verificar a regularidade do exercício funcional, eficiência, pontualidade e assiduidade dos Membros. Também é realizado o exame dos feitos judiciais, extrajudiciais e administrativos.

Com o mapeamento completo das inspeções nos estabelecimentos prisionais militares, no segmento federal, a Corregedoria-Geral também tem desenvolvido um trabalho de suma importância, pois controla o fluxo de dados encaminhados pelas diversas Procuradorias Regionais, validando os formulários de inspeção remetidos, os quais passarão pelo crivo da Comissão do Sistema Prisional, que produzirá relatório a ser apreciado pela Corregedoria Nacional.

Outro papel desempenhado pelo órgão correicional que se revela de notável significado é o acompanhamento, *pari passu*, de todo o estágio probatório dos membros<sup>13</sup> e a consequente apresentação de proposta pelo não vitaliciamento de membro que não tenha logrado demonstrar a aptidão para o cargo, submetendo, pois, ao Conselho Superior, sua exoneração.

<sup>12</sup> In: Palestra sobre a Corregedoria do Ministério Público Militar – Estrutura e Funcionamento, 2015.

<sup>13</sup> Caberá à Corregedoria-Geral apresentar relatórios parciais a cada semestre da avaliação e um relatório final. Também haverá de promover encontros semestrais com os membros em estágio probatório, facilitando a troca de informações e viabilizando, tanto quanto possível, uma atuação mais uniforme.

Nessa avaliação, que se revela complexa, são apresentados relatórios bimestrais dando conta das atividades desenvolvidas pelo promotor de Justiça Militar, os quais virão acompanhados da competente documentação alusiva às audiências de que participou, as peças processuais que produziu e outros documentos relativos à sua atuação em cada etapa do estágio probatório.<sup>14</sup>

Em suma, nos limites da presente abordagem, não se examinará, de forma exaustiva, todo o campo abrangente de atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar, mas se adstringirá aos pontos já refletidos, que registram, indubitavelmente, sua importância para ampliar o padrão de eficiência da Instituição.

O que fica patente é que o ventilado órgão, que também integra o Conselho Nacional de Corregedores Gerais (CNCG)<sup>15</sup>, vem se adequando às normas do Conselho Nacional do Ministério Público, procurando desenvolver um trabalho atento à necessidade de adequar sua atuação às balizas elencadas pelo órgão.

## 5. AUDITORIA DE CORREIÇÃO DA JUSTIÇA MILITAR

Por se referir a uma peculiar conformação da Justiça Militar brasileira, é interessante fazer um breve recorte no estudo em curso, para evidenciar a existência e funcionamento da Auditoria de Correição e como se desenvolvem as relações com a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Com efeito, dentre as novidades da Justiça Militar da União, pode-se destacar a existência de uma Auditoria de Correição, a qual não possui, porém, função judicante, atuando como instância fiscalizatória e de orientação judiciário-administrativo, como definido no art. 13 da Lei de Organização Judiciária Militar da União. Atualmente compõe-se de um juiz-auditor corregedor, com jurisdição em todo o território nacional, um diretor de Secretaria e servidores auxiliares.

Há Projeto de Lei em trâmite que visa a modificar a atual estrutura da Auditoria de Correição, que passaria a denominar-se Corregedoria da Justiça Militar e seria conduzida por um ministro-corregedor, um juiz-corregedor Auxiliar, um diretor de Secretaria e auxiliares<sup>16</sup>.

Atente-se para o fato de que a implantação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de sua Corregedoria Nacional em nada interferem com o trabalho

14 Deverão ser enviados com o Relatório os seguintes anexos: mapa de controle de audiências, atas das audiências, quadro de produtividade, peças processuais, ofícios etc.

15 O CNCG já foi presidido por um membro do Ministério Público Militar, o então corregedor-geral Péricles Aurélio de Lima Queiroz, no ano de 2003, que, atualmente, ocupa a vaga de ministro no STM, destinada ao MPM. Na gestão de 2015, a corregedora-geral Hermínia Célia Raymundo participou da Diretoria, na condição de 1ª vice-presidente.

16 Cuida-se do PL nº 7683/2014, que altera dispositivos da Lei nº 8.457, de 4 de setembro de 1992, que organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares.

desenvolvido pela Auditoria de Correição, o qual se limita ao campo de atuação do Judiciário Militar Federal.<sup>17</sup>

A Auditoria de Correição também promove inspeções periódicas nas Auditorias Militares de todo o país, verificando, entre outras coisas, a regularidade dos arquivamentos deferidos pelos magistrados, bem como a correta tramitação dos processos no órgão judicial inspecionado, o que demonstra haver pontos de conexão com os trabalhos desenvolvidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público Militar.

São órgãos claramente independentes, mas que podem, em proveito da melhoria dos serviços prestados tanto pela Justiça Militar quanto pelo Ministério Público Militar, dialogar de forma permanente, buscando a convergência possível em relação aos interesses que embalam a atuação fiscalizatória, intercambiando informações e troca de experiências.

## 6. A INTERFACE COM A CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com a introdução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no arcabouço constitucional pátrio, por intermédio da Emenda Constitucional nº 45/2004, nasceu um novo padrão de controle da atuação do Ministério Público brasileiro, um verdadeiro marco divisor que, indubitavelmente, está a edificar um novo perfil para a Instituição, fortalecendo o cumprimento de suas impostergáveis missões.

Dentro desse cenário, ao lado das destacadas funções de controle administrativo e financeiro, aparece a não menos importante função de controle disciplinar, realizada de forma concentrada nos procedimentos que são levados à apreciação do órgão e de forma difusa, por meio das normas aprovadas pelo Plenário.

Em reforço à atuação disciplinadora, atente-se para o fato de que, na estrutura orgânica do CNMP, a Corregedoria Nacional se insere com um de seus mais proeminentes órgãos, com elevadas competências especificadas no Regimento Interno do Órgão, que valorizam em muito o trabalho correcional do Ministério Público.

---

17 Assis *et al.* (2015, p. 71) destaca que “a ação corregedora do CNJ, no entanto, é supletiva, não afastando a intervenção originária do órgão correcional de cada um dos ramos do Poder Judiciário”. Esse posicionamento não se sustenta, contudo, na medida que tanto a Corregedoria Nacional do CNJ quanto do CNMP, de acordo com decisões do Supremo Tribunal Federal, possuem autonomia e não apenas complementam o trabalho desenvolvido pelas Corregedorias Gerais do Poder Judiciário ou do Ministério Público, podendo atuar concomitantemente e mesmo avocar os processos em curso em tais instâncias correccionais. Neste sentido: “Não há plausibilidade jurídica na tese referente à atuação subsidiária do Conselho Nacional do Ministério Público na apuração de irregularidades em atos praticados por membros do Ministério Público da União e dos Estados. Está assente nesta Suprema Corte que a competência originária e autônoma do Conselho Nacional de Justiça deriva do texto constitucional, não se revelando subsidiária, o que já foi, inclusive, firmado por esta Corte no referendo à medida cautelar na **ADI nº 4.638 (Rel. Min. Marco Aurélio)**. Esse entendimento deve ser aplicado também ao c. CNMP, que, à semelhança do c. CNJ (cuja atribuição vem disciplinada no art. 103-B da CF/88), possui atribuição autônoma em relação às corregedorias que integram a estrutura interna do respectivo *Parquet* estadual e do Ministério Público da União.”

Na verdade, a atividade correcional constitui espaço privilegiado de um diálogo institucional, por meio do qual se oportuniza reflexões críticas de largo alcance, em que o órgão inspecionado demonstra suas virtudes e se permite avaliar no que pode e deve ainda se ajustar para alcançar um almejado patamar de eficiência na consecução dos objetivos que presidem a sua existência.

Muito em decorrência disso é que não se pode e mesmo não se deve enxergar o trabalho de correição como uma espécie de indesejada intromissão no cotidiano do exercício funcional, mas antes há de se concebê-lo como um móvel indispensável ao aperfeiçoamento de todo um sistema e, por via de consequência, da própria Instituição.

Com efeito, o que antes fora visto até com uma certa desconfiança cede espaço para a constatação inequívoca da imprescindibilidade da atividade correcional, voltada, precipuamente, para elevar o padrão de qualidade do Ministério Público brasileiro.

Logo, o que antes podia ser alvo de demonização, hoje passa a ser extremamente respeitado, valorizando-se, sobremaneira, o seu escopo pedagógico, que mira sempre a melhora dos serviços prestados pelos órgãos objeto das inspeções periódicas. É que uma correição jamais deve ter, e em regra não tem, qualquer propósito deliberado de garimpar malfeitos. O seu escopo é sempre no sentido de analisar situações concernentes a atuação de membros, servidores e dos órgãos ministeriais a que vinculados, fazendo uma radiografia de tudo o que restar apurado, para firmar diagnósticos e envidar medidas inicialmente preventivas que possam rapidamente sanar as áreas de vulnerabilidade, passando a outras providências cabíveis no campo disciplinar, que conquanto muitas das vezes severas, urgem ser tomadas para evitar maiores prejuízos ao bom e regular funcionamento das engrenagens institucionais.

Que causa inquietação, disso ninguém discrepa, visto que uma inspeção correcional quebra a rotina da atividade do órgão fiscalizado, mas talvez isso se deva à falta de uma cultura correcional contínua que engendre permanente acompanhamento da atuação ministerial sobre os variados matizes do rosário ético que rege os membros do *Parquet*.

Certo é que o esforço empreendido pelas Corregedorias, em derradeira análise, serve ao lúdimo objetivo de escoimar os vícios que contaminam a atuação hígida do Ministério Público, não se podendo e mesmo não se desejando que uma Instituição de tão respeitável envergadura constitucional, sobra abalos tão graves em sua imagem, por decorrência de comportamentos individuais em visível desequilíbrio e completamente divorciados dos parâmetros de conduta que garantem a respeitabilidade do órgão.

As Corregedorias, portanto, em todos os seus níveis de atuação, são órgãos fundamentais na estrutura do Ministério Público e do CNMP, se apresentando, contemporaneamente, como instâncias preventivas e corretivas da atuação



funcional, que se devem pautar, intransigentemente, pelo cumprimento dos princípios e valores delineados na Carta Constitucional e nos estatutos orgânicos, de modo a projetar uma Instituição sempre responsável, serena e eficiente.

Aliás, o mapa que se constrói de cada inspeção correcional produz números e dados essenciais que servirão para que se revise os planos de gestão, criando-se possibilidade de adequação de metas e ajustes de ações, podendo, destarte, ensejar melhorais substanciais no órgão inspecionado, com mudanças de posturas e realinhamento de procedimentos, em claro proveito da coletividade, destinatária final dos serviços prestados pelo Ministério Público.

Dentre as medidas que estão sendo implementadas e que pretendem alavancar uma relação mais positiva entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias Gerais, numa equação de qualidade e eficiência no cumprimento de metas, devem ser mencionados:

- (1) os dois encontros anuais, entre corregedores-gerais e membros auxiliares de Corregedorias Gerais, visando ao debate sobre aspectos inerentes ao controle disciplinar;
- (2) a implementação das tabelas unificadas, especialmente as de Corregedoria e Ouvidoria;
- (3) a disponibilização do *software* alusivo ao Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar, que permitirá um controle efetivo sobre o andamento de todos os procedimentos disciplinares das Corregedorias Gerais;
- (4) a implantação do Boletim Informativo mensal e da Revista Eletrônica semestral, como veículos de difusão dos trabalhos desenvolvidos na Corregedoria Nacional, torna-se um instrumento de democratização do acesso a conhecimento relevante, com possibilidade de aperfeiçoamento por intermédio de pesquisas e reflexões críticas;
- (5) a propagação dos indicadores de resultado e os esforços da Corregedoria Nacional para garantir agilidade de tramitação de reclamações disciplinares e elevação das taxas de cumprimento de deliberações lançadas nos relatórios de inspeções, tais como recomendações, proposições ou determinações;
- (6) em sede de “relacionamento interinstitucional”, a Corregedoria Nacional está formalizando proposta de convênio com o Banco Mundial para participação no *Global Forum on Law, Justice and Development*, objetivando a troca de *know-how* com a comunidade internacional sobre o controle ético de órgãos de representação de coletividades e de combate à criminalidade, o que propiciará um aprimoramento da atuação correcional, que certamente reverberará para todas os órgãos que atuam em tal vertente;
- (7) uma reestruturação da Corregedoria Nacional, por meio do Sistema de Gestão de Qualidade, almeja-se dentro da perspectiva de incrementar a

eficiência, de modo a se obter a certificação de qualidade ISO 9001/2015 já para o ano de 2017, sendo que, para se alcançar êxito de tamanha magnitude, já foram deflagradas medidas de largo alcance, como a contratação de cursos, divulgação de normativas internas e gestão de contratos, em esforço contínuo pela melhor qualificação institucional.

Outro ponto que deve ser assinalado como sendo positivo para reforçar a interação das Corregedorias com o próprio CNMP foi a criação de uma subcategoria do Prêmio Anual da Instituição, destinado a valorizar as boas práticas ou iniciativas que venham a ser efetivadas no âmbito de atuação das diversas corregedorias do MP.

Todas essas medidas resultam da salutar disposição de se buscar avanços que, em derradeiro vislumbre, otimizam o trabalho correcional, fortalecendo as ações de controle, de tal sorte que há espaço para se guardar boas expectativas em relação a um Ministério Público cada vez mais hígido sob o ponto de vista ético e disciplinar.

## **7. CONCLUSÕES**

Pondo um fecho conclusivo ao presente enfoque, é possível dessumir de tudo o quanto versado que a Corregedoria que compõe a estrutura do Ministério Público Militar está muito bem consolidada, desenvolvendo um trabalho exitoso no plano fiscalizatório, que tem servido na elevação do patamar de eficiência da atuação institucional, atendendo, desse modo, a esse importante vetor constitucional inerente à gestão pública. Não se pode descurar que o princípio constitucional da eficiência irradia seu foco sobre toda atividade administrativa, não sendo diferente em relação à atividade correcional.

E uma atuação correcional bem conduzida torna-se preponderante, especialmente em face dos desafios que são postos para esse ramo do MPU, diretamente responsável pelo controle externo da atividade militar, fazendo incidir a aplicação das normas afetas ao ordenamento penal militar. O cenário que se apresenta, portanto, reclama que os membros do MPM tenham integral consciência de suas nobres missões, exercendo-as sob as rígidas balizas éticas que regem a atuação ministerial, jamais claudicando no cumprimento de seus deveres. Somente com uma conduta de firme observância de tais parâmetros é que se sedimentarão os bons valores que regem a Instituição, predispondo-a, de forma positiva, ao atingimento dos objetivos previstos em seu planejamento estratégico.

E, diante dos anseios de se manter intangíveis tão candentes regras de cunho moral, é fator determinante que a Corregedoria-Geral do MPM seja sempre prestigiada em suas ações, de modo que possa manter canal de interação com a Corregedoria Nacional, com a Auditoria de Correição da Justiça Militar e todas as demais Corregedorias de MP, procurando estabelecer uma interlocução construtiva com o Conselho Nacional de Corregedores Gerais

(CNCG), intercambiando experiências e assimilando os avanços que vêm sendo alcançados na seara correcional.

Particularmente no que tange à interface com a Corregedoria Nacional, percebe-se um vasto espectro de possibilidades, não apenas quanto à Corregedoria-Geral do MPM, mas envolvendo todas as Corregedorias Gerais do Ministério Público, num trabalho que se propõe a fortalecer a atividade correcional em nível abrangente, uniformizando procedimentos e cooperando para estabelecer uma linguagem que aproxime mais todos os órgãos de correição.

A visão que se tem, por conseguinte, é a que se amplia o grau de relevância da atividade correcional, com a valorização de tais instâncias fiscalizatórias do exercício das atribuições ministeriais, conjugando-se importantes iniciativas especialmente gestadas no seio da Corregedoria Nacional do Ministério Público, que se apresenta, desde o advento do Conselho Nacional, como a referência de integração e impulso dos trabalhos de inspeção e correição no Brasil.

Esse papel protagonista da Corregedoria Nacional do Ministério Público que busca valorizar a atividade correcional e os órgãos de controle interno certamente que atende em muito o escopo constitucional de se garantir um paulatino amadurecimento do Ministério Público, de forma a corresponder às expectativas de uma sociedade cada vez mais exigente.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de; CAMPOS, Mariana Queiroz Aquino. **Comentários à Lei de Organização da Justiça Militar da União**. Curitiba: Juruá, 2015.

BARROS, Cláudio. Abusos e Omissões do Ministério Público e de seus Membros. p. 213-240, In: RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2001.

FREITAS, Ricardo. **O Ministério Público Militar na defesa da ordem jurídica e do regime democrático**. p. 227-244. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de et al (Coord.) **O Ministério Público e a Ordem Social Justa – dez anos da Lei Complementar 75/93**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5<sup>a</sup> ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

JUNIOR, José Jesus Cazetta. A Independência Funcional dos Membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional. p. 35-69. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Francisco da (Orgs.). **Funções Institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 8ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 8ª ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Décio Monteiro. Ética e Compromisso Constitucional do Ministério Público. p. 157. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

PENTEADO, Jaques de Camargo Penteado. Ética do Promotor de Justiça. p. 1-33. In: In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Francisco da (Orgs.). **Funções Institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

RAYMUNDO, Hermínia Célia. **Palestra sobre a Corregedoria do Ministério Público Militar** – estrutura e funcionamento, 2015.

# AS CORREGEDORIAS E A POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

*[The Internal Control Agencies Of The Public Prosecution Office And The Public Policy Of Self-Solution In The Field Of Conflict Resolution]*

**Danielle de Guimarães Germano Arlé<sup>1</sup>**

**Luciano Luz Badini Martins<sup>2</sup>**

**Recebido em 16.06.2016**

**Aprovado em 06.07.2016**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A Política Nacional de Incentivo à Autocomposição de conflitos no Ministério Público. 3. Os métodos de autocomposição de conflitos. 4. O incentivo dos métodos autocompositivos advindo das Corregedorias do Ministério Público. 5. O uso dos métodos de autocomposição de conflitos nos procedimentos administrativos das Corregedorias. 6. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** O presente artigo analisa a aplicabilidade, às Corregedorias-Gerais do Ministério Público, da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, instituída pela Resolução CNMP nº 118/2014. A análise refere-se à aplicação da aludida política pelas Corregedorias, tanto em suas funções de orientação quanto em suas funções de fiscalização, e conclui pela viabilidade e pela necessidade da aplicação examinada, que encontra respaldo na própria Resolução CNMP nº 118/2014, na Constituição Federal, na Lei nº 13.105/2015, no Código de Processo Civil e na Lei nº 13.140/2015. Além da análise acerca da aplicabilidade mencionada, o artigo contém os conceitos dos diferentes métodos previstos na Resolução CNMP nº 118/2014 e da diferenciação entre eles: negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais, propondo que estas devem ser consideradas ferramentas e não métodos de autocomposição.

**ABSTRACT:** *The present article analyzes the applicability, by the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility, of the public policy of self-solution in the field of conflict resolution, which was established by the Resolution CNMP nº 118/2014. The analysis refers to the applicability of the mentioned policy by the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility, in their both functions of guidance and supervision. The conclusion is that it is possible and necessary that the Resolution CNMP nº 118/2014 is applied by the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility, because of the Resolution CNMP nº 118/2014 itself, the Brazilian constitutional principles, the Brazilian civil procedure code (Lei*

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

*nº 13.105/2015) and the Brazilian law of mediation (Lei nº 13.140/2015). The article also contains concepts of self-solution methods of conflict resolution and distinctions between them: negotiation, conciliation, mediation and procedure conventions (case management), that are proposed as a self-solution technique.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedorias-Gerais do Ministério Público. Política Nacional de Incentivo à Autocomposição. Resolução CNMP nº 118/2014. Métodos de autocomposição. Ferramentas de autocomposição. Negociação. Conciliação. Mediação. Práticas Restaurativas. Convenções Processuais.

**KEYWORDS:** *Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Public Policy of Self-Solution in the field of Conflict Resolution. Resolution CNMP nº 118/2014. Self-Solution Methods of Conflict Resolution. Self-Solution Techniques of Conflict Resolution. Negotiation. Conciliation. Mediation. Restorative Practices. Procedure Conventions. Case Management.*

## 1. INTRODUÇÃO

As Corregedorias-Gerais, conforme dispõe a Lei Orgânica do Ministério Público<sup>3</sup>, fazem parte da Administração Superior e, de acordo com a definição de órgão público de Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>, são “centros de competência” instituídos para o desempenho de determinadas funções do Ministério Público por intermédio de agentes da própria Instituição.

Da mesma forma que ocorre com os órgãos biológicos do ser humano, nos quais Gierke se inspirou para formular a teoria do órgão, os órgãos da Administração expressam a vontade do corpo ao manifestar a própria administração. As Corregedorias, assim, exteriorizam a vontade de o Ministério Público ser a instituição de acesso à Justiça.

O Ministério Público brasileiro é uma instituição republicana que tem a mesma missão da República Federativa do Brasil, ou seja, a prevista no art. 3º da Constituição Federal. Para Marcelo Pedroso Goulart,

A Constituição definiu o Ministério Público como instituição essencial à implementação do projeto de democracia substantiva, vinculando-o a esse projeto. Em razão dessa vinculação, os princípios e objetivos fundamentais da República orientam a sua atuação. Importa dizer que o Ministério Público se apresenta como uma das instituições construtoras da sociedade livre, justa e solidária. O objetivo institucional confunde-se, portanto, com o objetivo da República.<sup>5</sup>

Algumas das missões do Ministério Público brasileiro são construir uma sociedade justa e exercer uma das funções do Estado essenciais à Justiça. Assim, torna-se inevitável a conclusão, à qual chegou Gregório Assagra de Almeida<sup>6</sup>,

3 Lei nº 8.625/93, art.5º, IV.

4 MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. A.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. *Direito Administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 68.

5 GOULART, M. P. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 108.

6 ALMEIDA, G. A. de. Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. In: ALMEIDA, G. A. de (Coord.). *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 36.



de que o Ministério Público brasileiro é instituição de promoção e de acesso à Justiça.

De acordo com o novo enfoque, ou terceira onda, conforme Capelletti e Garth<sup>7</sup>, o acesso à Justiça passou a ser o direito à solução efetiva do conflito, por meio da participação adequada do Estado como um todo, além do Judiciário, solução para a satisfação das pessoas. O direito de acesso à Justiça tornou-se, por conseguinte, muito mais amplo do que o direito à decisão judicial.

Se o Ministério Público é instituição de promoção e acesso à Justiça, e se tal acesso é direito e garantia fundamental de todos a quaisquer métodos de ser atingida a justiça como valor, sejam eles métodos judiciais ou extrajudiciais, então o Ministério Público brasileiro, para bem cumprir a função de instituição instrumental de acesso à Justiça, deve usar e aplicar justamente o método mais apropriado ao conflito. E as Corregedorias do Ministério Público, como órgãos deste, também devem tratá-lo adequadamente.

Conflitos costumam ser definidos no dicionário como brigas, lutas ou embates. Para a teoria do conflito, contudo, a luta, a briga ou o embate expressam apenas um dos aspectos conflitantes, que é o aspecto destrutivo. De acordo com a aludida teoria, que tem entre os dois principais teóricos Mary Parker Follet e Morton Deutsch, o conflito é um processo construído nas inter-relações pessoais que divergem entre si em razão de metas, posições, interesses, necessidades, desejos ou valores individuais mutuamente incompatíveis ou percebidos como incompatíveis. E, como existem divergências, é um processo natural e necessário em toda e qualquer sociedade, que contém aspectos destrutivos e também construtivos.

De acordo com os estudos de Deutsch<sup>8</sup>, a questão básica não é como eliminar ou prevenir o conflito, mas como fazê-lo tornar-se produtivo.

Para William Ury, um dos fundadores do método de negociação de Harvard, as pessoas hoje estão interagindo cada vez mais nos diversos e crescentes meios, o que traz um prognóstico de que, no futuro, aumentarão os conflitos. Segundo ele, “nossa meta não pode e não deve ser eliminar o conflito, pois ele é tão natural e tão necessário quanto a chuva”<sup>9</sup>.

Para cada conflito é preciso escolher o método de prevenção, gestão ou solução mais apropriado ao caso concreto, pois nem sempre esse método é o judicial ou qualquer outro método contencioso ou heterocompositivo.

7 CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. ed. rev. reimp. Tradução: E. G. Northfeet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. (Obra original publicada em 1978).

8 DEUTSCH, M. *The resolution of conflict: constructive and destructive processes*. New Haven and London: Yale University Press, 1973, p. 17.

9 URY, W. *Chegando à paz, resolvendo conflitos em casa, no trabalho e no dia a dia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 110.

## 2. A POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como política pública, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição de Conflitos é um conjunto de decisões relevantes no âmbito do Ministério Público brasileiro.

No século XXI, passados quase trinta anos da Constituinte de 1988, o Ministério Público, como instituição de acesso à Justiça, adotou essa Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, graças à qual um conjunto de decisões orienta sobre como deve agir para cumprir inteiramente sua missão constitucional.

Tal política, instituída por meio da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, estabeleceu, no parágrafo único do art. 1º, que o Ministério Público brasileiro, 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”<sup>10</sup>, sem a exclusão dos demais.

Sabe-se que tudo o que é novo passa por um processo de aceitação, pois, como Einstein já constatara,

[...] criar uma nova teoria não é o mesmo que destruir um velho celeiro e erigir um arranha-céu em seu lugar. Assemelha-se mais a galgar uma montanha, alcançando vistas novas e mais amplas, descobrindo conexões inesperadas entre o nosso ponto de partida e seu rico meio. Mas o ponto de que partimos ainda existe e pode ser visto, embora pareça menor e forme parte diminuta de nosso amplo panorama alcançado pela conquista dos obstáculos em nossa aventureira escalada.<sup>11</sup>

É para o novo paradigma que o Ministério Público brasileiro deve despertar como um todo, inclusive seus órgãos correicionais.

## 3. OS MÉTODOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS

A autocomposição ocorre quando os conflitos são solucionados pelas próprias partes do conflito, ao contrário do que acontece na heterocomposição, em que se pretende que o conflito seja solucionado por um terceiro, como acontece, por exemplo, nos processos judiciais ou arbitrais, em que a decisão vem de um magistrado ou de um árbitro.

A autocomposição pode ocorrer por meio de algumas formas ordenadas de agir ou métodos de autocomposição.

Alguns dos métodos autocompositivos de tratamento de conflitos mencionados pela Resolução CNMP nº 118/2014 são a negociação, a mediação,

<sup>10</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução CNMP no 118, de 10 de dezembro de 2014*. Disponível em: <[www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118](http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118)>. Acesso em: 22 maio 2016.

<sup>11</sup> EINSTEIN, Albert; INFELD, Leopold. *A evolução da física*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 126.

a conciliação, as práticas restaurativas e as convenções processuais, estas mais bem classificadas como ferramentas de autocomposição. Dado o paradigma heterocompositivo que ainda vigora majoritariamente no Brasil, é comum o não conhecimento claro e específico a respeito do que são esses métodos e das diferenças entre eles, razão pela qual se faz válido conceituá-los.

A negociação é um processo técnico de comunicação entre as partes do conflito, sem a intervenção de um terceiro. Conjuntamente, concluiu-se que a melhor solução para resolvê-lo é por meio de um processo de autocomposição direta.

Nos termos do art. 8º da Resolução CNMP nº 118/2014, trata-se de método recomendado “para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal”<sup>12</sup>.

A mediação, que para Christopher Moore<sup>13</sup> é a extensão do processo negocial, é um processo técnico no qual as partes do conflito são auxiliadas, no processo comunicacional, por uma terceira pessoa (mediadora), neutra, a tentar chegar a um processo de autocomposição indireta.

O art. 9º da Resolução CNMP nº 118/2014 diz ser a mediação “recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes”<sup>14</sup>.

A mediação também foi definida pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, cujo parágrafo único do art. 1º prevê que a mediação se trata de “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”<sup>15</sup>.

Como ressaltam Humberto Dalla Bernardino de Pinho e Michele Pedrosa Paumgarten<sup>16</sup>, a mediação consiste num processo em que, graças ao uso de técnicas próprias, o mediador facilita “a abertura dos caminhos dialógicos para que os próprios protagonistas envolvidos no conflito envidem esforços para encontrar soluções”, consensualmente.

12 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução CNMP no 118, de 10 de dezembro de 2014*. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118>. Acesso em: 22 maio 2016.

13 MOORE, C.. *El proceso de mediación, métodos prácticos para la resolución de conflictos*. 2 reimp. Buenos Aires: Granica, 2010, p. 44-45.

14 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução CNMP no 118, de 10 de dezembro de 2014*. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118>. Acesso em: 22 maio 2016.

15 BRASIL. *Lei nº 13.140, de 24 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 22 maio 2016. [2015a]

16 PINHO, H. D. B. de; PAUMGARTTEN, M. P. Os desafios para a integração entre o sistema jurisdicional e a mediação a partir do novo Código de Processo Civil: quais as perspectivas para a justice brasileira? In: ALMEIDA, D. A. R. de. *A mediação no novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 2.

A conciliação é um processo técnico em que as partes do conflito são auxiliadas, na tentativa de resolução, por um terceiro neutro, com poder de gerar opções de soluções. Assim, um processo de autocomposição indireta é mais indicado para conflitos em que não estejam envolvidas relações continuadas entre as partes.

O art. 11 da Resolução CNMP nº 118/2014 estabelece que a conciliação é “recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções”<sup>17</sup>.

Entre os três métodos é comum haver confusão conceitual, mas torna-se relevante frisar que eles são distintos (na negociação não há a interferência do terceiro; na mediação, processo em regra mais profundo, há a intervenção do terceiro neutro sem poder de sugerir opções de soluções às partes; e na conciliação, processo em regra mais simples e menos estruturado, há a intercessão do terceiro neutro, com poder de sugerir opções de soluções às partes do conflito). Ainda que no Brasil seja usual chamar “mediação” a todo processo autocompositivo, nem todo processo autocompositivo é um processo de mediação.

O Código de Processo Civil de 2015, Lei nº 13.105, chama atenção para a distinção entre esses três métodos no art. 165, parágrafos 2º e 3º, e no art. 166, parágrafo 3º<sup>18</sup>.

Nas práticas restaurativas, também chamadas processos restaurativos, a vítima e o ofensor, e ainda quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime ou infração, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime ou da infração, com a ajuda de um facilitador. O resultado restaurativo buscado é atender às necessidades individuais e coletivas e levar responsabilidade às partes do conflito penal ou infracional – que para a Justiça Restaurativa são a vítima, o ofensor e quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime ou por uma infração – e promover a reintegração da vítima e do ofensor. Este é o conceito extraído da Resolução da Organização das Nações Unidas sobre Justiça Restaurativa<sup>19</sup>.

As práticas restaurativas são tratadas nos artigos 13 e 14 da Resolução CNMP nº 118/2014.

Por sua vez, as convenções processuais são os negócios jurídicos processuais, ferramentas que podem ser usadas nos métodos autocompositivo e

17 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução CNMP no 118, de 10 de dezembro de 2014*. Disponível em: <[www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118](http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118)>. Acesso em: 22 maio 2016.

18 *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016. [2015b].

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolution 2002/12, 24th of July 2002, ECOSOC-ONU. *Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters*. Disponível em: <[www.un.org/en/ecosoc](http://www.un.org/en/ecosoc)>. Acesso em: 5 fev. 2015.

heterocompositivo de solução de conflitos, previstas no Código de Processo Civil de 2015 (art. 190) e na Resolução nº 118/2014 do CNMP (arts. 15 a 17).

#### 4. O INCENTIVO DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS ADVINDO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já exposto, as Corregedorias são órgãos do Ministério Público e, como tais, expressam a vontade da própria Instituição.

Fica claro, assim, que também as Corregedorias do Ministério Público devem adotar e fazer cumprir a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição de Conflitos instituída pela Resolução CNMP nº 118/2014.

A fim de evitar que membros do Ministério Público se sintam acanhados na aplicação dos métodos de autocomposição de conflitos, o papel a ser exercido pelas Corregedorias é fundamental para que a aludida política venha a ser efetivamente implementada.

A rigor, a grande maioria dos membros do Ministério Público não possui, ainda, formação adequada em métodos eficientes de tratamento dos conflitos. Referida carência não é apenas dos integrantes do Ministério Público brasileiro. Seguramente, nossos operadores do Direito, cuja formação acadêmica original é orientada ao fomento do litígio e não à solução deste com qualidade e eficiência, contribuem para a significativa marca de 70,8 milhões de processos pendentes de julgamento no Brasil, no fim de 2014, conforme apurou o Conselho Nacional de Justiça em seu último relatório Justiça em Números 2015<sup>20</sup>.

Como alerta o colega do Ministério Público paulista, Antônio Carlos Ozório Nunes,

No Brasil, em regra, o pensamento jurídico sempre esteve atrelado ao modelo positivista, muitas vezes restrito à frieza das leis e aos códigos, com exagerado número de cursos de Direito e um ensino mais preparado para formar litigantes, ou seja, especialistas em defesas e ataques nas lides e disputas. Esse modelo é anacrônico e as mudanças vão exigir dos profissionais, dentro do possível, a substituição de uma cultura do litígio para a cultura do diálogo e do acordo.<sup>21</sup>

Como os membros do Ministério Público, necessariamente bacharéis em Direito, são formados no atual paradigma ainda predominante nas diversas faculdades, é natural que estejam mais familiarizados com os métodos heterocompositivos de solução de conflitos (notadamente o processo judicial). Torna-se, pois, inegável a função da Corregedoria de acolher e internalizar os métodos autocompositivos, bem como estimular sua utilização,

20 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2015: ano-base 2014*. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoef/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 22 maio 2016. [2015c].

21 NUNES, A. C. O.. *Manual de mediação: guia prático da autocomposição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 37.

quando se revelarem os mais adequados métodos de tratamento de conflitos disponibilizados aos promotores e aos procuradores.

A função orientativa das Corregedorias-Gerais do Ministério Público<sup>22</sup>, portanto, é a de contemplar as novas diretrizes consagradas pela Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

Na fase de mudança paradigmática pela qual passa o Ministério Público brasileiro, o papel das Corregedorias-Gerais é, pois, além de fiscalizar, incentivar os integrantes da instituição no uso dos métodos autocompositivos, sempre que forem os mais apropriados.

Não se passa tão fácil e rapidamente “do relógio à flor de lótus”, como assevera Ana María Llamazares<sup>23</sup>. A mudança paradigmática é lenta, sendo incontestável a necessidade de contribuição das Corregedorias para processá-la do modelo prevalentemente demandista de acesso à Justiça para o modelo amplo.

A experiência vivida no Ministério Público do Estado de Minas deve ser destacada como exemplo dos referidos acolhimento e incentivo. Por se tratar de métodos ainda não usados largamente, a Corregedoria do Ministério Público mineiro manifesta-se, na consulta formulada nos autos de Procedimento de Orientação Funcional nº 38/2016, pela mediação. No tratamento de conflitos, o método autocompositivo pode e deve ser utilizado pelo Ministério Público sempre que, entre os métodos possíveis, for o mais adequado. Não há impeditivo de que o processo de mediação seja conduzido pelo membro do Ministério Público e de que, somente esse membro, possa referendar acordo quando este derive de processo de mediação conduzido pelo Ministério Público.<sup>24</sup>

Não se pode negar que tal orientação pôs fim à discussão que existia entre membros do Ministério Público, ao menos no âmbito do Estado de Minas Gerais, acerca da eventual compatibilidade de suas funções no processo de mediação.

## 5. O USO DOS MÉTODOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DAS CORREGEDORIAS

A necessidade de a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição ser adotada pelas Corregedorias como método mais adequado para os conflitos por elas tratados encontra fundamento em princípios constitucionais estabelecidos na Resolução CNMP nº 118/2014, na Lei nº 13.105/2015 e na Lei nº 13.140/2015. As Corregedorias, órgãos do Ministério Público, estão atreladas ao cumprimento do objetivo constitucional de o *Parquet* ser instituição de amplo acesso à Justiça.

Entre os princípios constitucionais, merecem destaque o princípio democrático (art. 1º, *caput*), o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º,

<sup>22</sup> Lei nº 8625/93, art. 17, *caput*.

<sup>23</sup> LLAMAZARES, A. M. *Del reloj a la flor de loto*. Buenos Aires: Del Nuevo Extremo, 2013.

<sup>24</sup> MINAS GERAIS. Corregedoria-Geral do Ministério Público. *Procedimento de Orientação Funcional nº 38/2016-CGMP*. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/atos-e-publicacoes/diario-oficial>>. Acesso em: 22 maio 2016.



III), o princípio do acesso à Justiça (art. 5º, XXXV), o princípio da não exclusão dos direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais (art. 5º, § 2º), o princípio da razoável duração dos processos, assim entendidos o processo judicial e o administrativo (art. 5º, LLXXVIII), o princípio da eficiência de administração (art. 37, *caput*), o princípio da proporcionalidade e o princípio da unidade da constituição, os dois últimos implícitos na ordem constitucional brasileira.

A Resolução CNMP nº 118/2014 (art. 8º, § único) também deixa claro que a autocomposição pode ser a mais adequada para tratar os conflitos entre membros do Ministério Público, os quais muitas vezes são submetidos à análise das Corregedorias-Gerais.

O Código de Processo Civil estabelece que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos (art. 3º, § 2º), que os métodos de autocomposição devem ser estimulados pelo Ministério Público em todos os processos, judiciais ou não judiciais (art. 3º, § 3º) e que as normas do CPC se aplicam supletiva e subsidiariamente aos processos administrativos (art. 15).

Note-se que o incentivo à autocomposição é, atualmente, norma contida no artigo 3º do Código de Processo Civil, pois o legislador esteve atento ao fato de que “é fundamental que se busquem soluções adequadas, constitucionalmente legítimas, para os conflitos, soluções estas que muitas vezes deverão ser consensuais”, como escreveu Alexandre Freitas Câmara<sup>25</sup>.

A Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação, traz a expressa previsão judicial e extrajudicial para a mediação de conflitos no âmbito da administração pública. Conforme Antônio Carlos Ozório Nunes, o momento é de se descobrirem novas maneiras de solucionar conflitos, inclusive da Administração Pública, “reavaliar paradigmas e reanalisar dogmas tradicionais sob novas lentes”<sup>26</sup>.

## 6. CONCLUSÕES

1. A Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, instituída pela Resolução CNMP nº 118/2014, deve ser incentivada e aplicada pelas Corregedorias-Gerais do Ministério Público.

2. As Corregedorias-Gerais do Ministério Público devem aplicar a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público tanto em sua função orientativa quanto em sua função fiscalizatória.

3. A aplicação da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, pelas Corregedorias-Gerais, encontra respaldo na própria Resolução CNMP nº 118/2014, nos princípios da Constituição

25 CÂMARA, A. F. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p.8.

26 NUNES, A. C. O.. *Manual de mediação: guia prático da autocomposição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 114.

Federal e nas Leis nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) e nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

4. A negociação, a conciliação, a mediação e as práticas restaurativas são métodos de tratamento autocompositivos de conflitos distintos entre si; e as convenções processuais são ferramentas que podem ser utilizadas nos diferentes métodos de autocomposição.

5. A negociação, a conciliação, a mediação e as práticas restaurativas podem ser usadas e incentivadas pelas Corregedorias como métodos de tratamento dos conflitos pelo Ministério Público. As convenções processuais podem ser utilizadas de igual forma pelo Ministério Público e fomentadas pelas Casas Corregedoras.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. A. de. Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. In: ALMEIDA, G. A. de (Coord.). *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p.1-82.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2015: ano-base 2014*. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 22 maio 2016. [2015c]

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução CNMP no 118, de 10 de dezembro de 2014*. Disponível em: <[www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118](http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/6871-resolucao-118)>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016. [2015b]

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.140, de 24 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 20

do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 22 maio 2016. [2015a]

CÂMARA, A. F. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. ed. rev. reimp. Tradução: E. G. Northfeet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. (Obra original publicada em 1978).

DEUTSCH, M. *The resolution of conflict: constructive and destructive processes*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

EINSTEIN, Albert; INFELD, Leopold. *A evolução da física*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

GOULART, M. P. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

LLAMAZARES, A. M. *Del reloj a la flor de loto*. Buenos Aires: Del Nuevo Extremo, 2013.

MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. A.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. *Direito Administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. Corregedoria-Geral do Ministério Público. *Procedimento de Orientação Funcional nº 38/2016-CGMP*. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/atos-e-publicacoes/diario-oficial>>. Acesso em: 22 maio 2016.

MOORE, C.. *El proceso de mediación, métodos prácticos para la resolución de conflictos*. 2 reimp. Buenos Aires: Granica, 2010.

NUNES, A. C. O.. *Manual de mediação: guia prático da autocomposição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolution 2002/12, 24th of July 2002, ECOSOC-ONU. *Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters*. Disponível em: <[www.un.org/en/ecosoc](http://www.un.org/en/ecosoc)>. Acesso em: 5 fev. 2015.

PINHO, H. D. B. de; PAUMGARTTEN, M. P. Os desafios para a integração entre o sistema jurisdicional e a mediação a partir do novo Código de Processo Civil: quais as perspectivas para a justice brasileira? In: ALMEIDA, D. A. R. de. *A mediação no novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p.1-32.

URY, W. *Chegando à paz, resolvendo conflitos em casa, no trabalho e no dia a dia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

# UNIÃO EUROPEIA A CORREIÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO A SITUAÇÃO EM PORTUGAL

Mário Ângelo Leitão Frota<sup>1</sup>

Recebido em 20.06.2016

Aprovado em 27.06.2016

## I PRELIMINARES

### 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO: ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição da República Portuguesa estabelece, no seu artigo 219, o perfil do Ministério Público, sob a epígrafe “funções e estatuto”, como segue:

*“1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.*

*2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.*

*3. A lei estabelece formas especiais de assessoria junto do Ministério Público nos casos dos crimes estritamente militares.*

---

<sup>1</sup> Presidente da Associação Portuguesa de Defesa do Consumidor. Director do Centro de Estudos de Direito do Consumo de Coimbra; Presidente do Conselho de Administração da Associação Centro de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo do Porto, em representação da Câmara Municipal do Porto; Conselheiro do CPT – Conselho de Prevenção do Tabagismo, Lisboa; Membro Honorário do IJI / FDP – Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito do Porto; Membro da Academia Paulista de Direito, do Brasil; Director da RPDC – Revista Portuguesa de Direito do Consumo, publicação científica, editada em Coimbra; Director da RC – Revista do Consumidor, editada em Coimbra; Colaborador da Consulex – Revista Jurídica editada em Brasília.

4. *Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.*

5. *A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República.”*

E, sob a epígrafe Procuradoria-Geral da República, prescreve no seu artigo 220:

*“1. A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, com a composição e a competência definidas na lei.*

*2. A Procuradoria-Geral da República é presidida pelo Procurador-Geral da República e compreende o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público.*

*3. O mandato do Procurador-Geral da República tem a duração de seis anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.<sup>o</sup>”<sup>2</sup>.*

Os cargos não são electivos.

O Procurador-Geral é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.

O que quer significar que o Procurador-Geral poderá nem sequer emergir dos quadros regulares do Ministério Público, dado que é um cargo, dir-se-á, de confiança tanto do Governo, que o propõe, como do Presidente que lhe confere o seu beneplácito ao prover a nomeação.

## 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU LEQUE DE COMPETÊNCIAS

O leque de competências cometidas ao Ministério Público, em Portugal, através do corpo de magistrados que se lhe adscrevem, à semelhança do que em geral ocorre, com matizes, nos distintos Estados-membros da União Europeia, é susceptível de se sintetizar como segue:

Representar o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;

- Participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania;
- Exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade;

<sup>2</sup> **Artigo 133.<sup>o</sup> - Competência quanto a outros órgãos**

“Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos:

a) Presidir ao Conselho de Estado;

[...]

m) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República;

[...]”.



- Exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;
- Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos;
- Defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis;
- Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade;
- Dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades;
- Promover e realizar acções de prevenção criminal;
- Fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos;
- Intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público;
- Exercer funções consultivas, nos termos da lei;
- Fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;
- Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa;
- Exercer as demais funções conferidas por lei.

### **3. A PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA E O PROCURADOR-GERAL: COMPETÊNCIAS**

À Procuradoria-Geral da República incumbe<sup>3</sup>:

- Promover a defesa da legalidade democrática;
- Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e praticar, em geral, todos os actos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público, com excepção do Procurador-Geral da República;
- Dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público e emitir as directivas, ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos magistrados do Ministério Público no exercício das respectivas funções;
- Pronunciar-se sobre a legalidade dos contratos em que o Estado seja interessado, quando o seu parecer for exigido por lei ou solicitado pelo Governo;
- Emitir parecer nos casos de consulta previstos na lei e a solicitação do Presidente da Assembleia da República ou do Governo;

3 Cf. o artigo 10º do Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei nº 47/86, de 15 de outubro (objecto de sucessivas alterações, a última das quais – 12ª versão – é a Lei nº 9/2011, de 12 de abril).

- Propor ao Ministro da Justiça providências legislativas com vista à eficiência do Ministério Público e ao aperfeiçoamento das instituições judiciais;
- Informar, por intermédio do Ministro da Justiça, a Assembleia da República e o Governo acerca de quaisquer obscuridades, deficiências ou contradições dos textos legais;
- Fiscalizar superiormente a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;
- Exercer as demais funções conferidas por lei.

Ao Procurador-Geral da República cabe, por seu turno:

- Presidir à Procuradoria-Geral da República;
- Representar o Ministério Público nos tribunais;
- Requerer ao Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer norma.

Como presidente da Procuradoria-Geral da República, compete ao Procurador-Geral da República:

- Promover a defesa da legalidade democrática;
- Dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público e emitir as directrizes, ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos respectivos magistrados;
- Convocar o Conselho Superior do Ministério Público e o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República e presidir às respectivas reuniões;
- Informar o Ministro da Justiça da necessidade de medidas legislativas tendentes a conferir exequibilidade aos preceitos constitucionais;
- Fiscalizar superiormente a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;
- Inspeccionar ou mandar inspeccionar os serviços do Ministério Público e ordenar a instauração de inquérito, sindicâncias e processos criminais ou disciplinares aos seus magistrados;
- Propor ao Ministro da Justiça providências legislativas com vista à eficiência do Ministério Público e ao aperfeiçoamento das instituições judiciais ou a pôr termo a decisões divergentes dos tribunais ou dos órgãos da Administração Pública;
- Intervir, pessoalmente ou por substituição, nos contratos em que o Estado seja outorgante, quando a lei o exigir;
- Superintender nos serviços de inspecção do Ministério Público;

- Dar posse ao Vice-Procurador-Geral da República, aos procuradores-gerais-adjuntos e aos inspectores do Ministério Público;
- Exercer sobre os funcionários dos serviços de apoio técnico e administrativo da Procuradoria-Geral da República e dos serviços que funcionam na dependência desta a competência que pertence aos ministros, salvo quanto à nomeação;
- Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei.

## II DOS SERVIÇOS DE INSPECÇÃO

### 1. CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO

A inspecção do Ministério Público, cuja missão noutro passo se define, exerce as atribuições e competências que por lei se lhe conferem, na esfera do Conselho Superior do Ministério Público.

E é constituída por inspectores cuja nomeação incumbe ao Conselho e bem assim por secretários de inspecção cuja função consiste, como se tem por curial, em os coadjuvar<sup>4</sup>.

Os secretários de inspecção, nomeados em comissão de serviço, exercerão funções pelo tempo correspondente à do inspector a que compita coadjuvar.

Os inspectores jamais ficarão affectos, ainda que por período limitado, a uma qualquer aérea geográfica pré-determinada ante a estrutura unitária dos Serviços.

No entanto, e de modo preferencial, incumbe a um mesmo inspector a avaliação do serviço e mérito dos magistrados do Ministério Público adstritos a uma mesma comarca e serviço.

Nenhum magistrado, porém, poderá ser sujeito a inspecção pelo mesmo inspector por duas vezes consecutivas.

As inspecções, os inquéritos e os processos disciplinares são insusceptíveis de ser cometidos a inspectores de categoria ou antiguidade inferior às dos magistrados alvo de qualquer dos enunciados meios.

---

4 De harmonia com o que prescreve o artigo 132 do Estatuto do Ministério Público, o recrutamento dos inspectores que integram a Inspecção do Ministério Público processa-se como segue:

“1 - Os inspectores são nomeados, em comissão de serviço, de entre magistrados de categoria não inferior a procurador da República com antiguidade total não inferior a 10 anos e, tratando-se de magistrados que devam ser classificados, classificação de serviço de Muito bom.

2 - Os inspectores têm direito às remunerações correspondentes à categoria de procurador-geral-adjunto.”)

Sempre que ocorra, no que a um qualquer inspector se reporte, impedimento, suspeição ou escusa plausível, a substituição assegurá-la-á o Procurador-Geral da República por despacho fundamentado.

Como casos especiais de atribuição de processos, três hipóteses se perspectivam:

- Sempre que as situações em presença impliquem que o serviço se protraia no tempo, a globalidade ou parte dele, cometido a um dado inspector, pode ser objecto de atribuição a outro ou outros inspectores por despacho do Procurador-Geral da República;
- Os inquéritos decorrentes de inspecções ou com tal relacionados devem ser atribuídos a inspector diverso do que as haja efectuado;
- Os processos disciplinares decorrentes de inquéritos ou de sindicâncias devem, por seu turno, ser atribuídos ao inspector que os haja realizado.

Os Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República transmitirão aos inspectores em funções os acórdãos e demais deliberações atinentes à actividade do serviço inspectivo.

## 2. DAS INSPECÇÕES EM GERAL

As inspecções do Ministério Públicovolvem-se em duas espécies:

- ordinárias;
- extraordinárias.

Ordinárias são as constantes do plano anual sancionado pelo Conselho Superior do Ministério Público<sup>5</sup>.

Extraordinárias as que exorbitem do plano, decretadas em função das reais necessidades experimentadas.

As inspecções ordinárias visam:

- colher informações sobre a globalidade dos serviços do Ministério Público;
- obter informações sobre o serviço e o mérito dos procuradores-adjuntos e dos procuradores da República.

As inspecções extraordinárias ocorrerão:

- sempre que o Conselho Superior do Ministério Público ou o Procurador-Geral da República entenda ordená-las, definindo-se em cada uma das circunstâncias o seu âmbito e finalidade;
- a requerimento dos interessados que careçam de actualizar a classificação na categoria de que se trate.

<sup>5</sup> O plano anual de inspecções é aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Tal facto ocorrerá na primeira sessão do último trimestre de cada ano. O plano tem de ser objecto da mais ampla publicidade.

### **3. DAS INSPECÇÕES EM ESPECIAL**

Como elementos de base susceptíveis de desencadeamento das inspecções, cumpre listar os que a seguir se referenciam.

O regulamento das inspecções denomina-os como “meios de conhecimento”.

A inspecção recorrerá, em especial, aos “meios de conhecimento” que se enunciam como segue:

- elementos em poder da Procuradoria-Geral da República, designadamente os registos biográfico e disciplinar e os boletins anuais de informação;
- exame e conferência de processos, livros e relatórios, bem como quaisquer documentos independentemente do respectivo suporte;
- estatística do movimento processual;
- trabalhos apresentados pelos inspeccionados até ao máximo de dez, relativos ao período subsequente ao abrangido pela inspecção anterior;
- informações prestadas pelo inspeccionado e pelos seus superiores hierárquicos acerca de actos, diligências, provimentos, ordens ou determinações processuais ou administrativas;
- visita das instalações.

### **4. PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO**

Ao apreciar serviço e mérito do magistrado do Ministério Público, cumpre à inspecção ater-se a determinados parâmetros, a saber:

- a capacidade para o exercício do mester,
- a preparação técnica e;
- a adaptação ao serviço objecto de inspecção.

#### **4.1. A capacidade para o exercício do mester**

Terá de ser aferida tendo em consideração, entre outros, um sem-número de factores, como segue:

- Urbanidade;
- Imparcialidade e isenção;
- Bom senso, maturidade e sentido de justiça;
- Relacionamento com os demais operadores judiciários;
- Capacidade de articulação funcional com órgãos de polícia criminal e demais entidades coadjuvantes;
- Atendimento ao público.

#### **4.2. A preparação técnica**

A análise da preparação técnica incidirá, nomeadamente, sobre:

- Capacidade intelectual;
- Modo de desempenho da função, nomeadamente em audiência;
- Capacidade de recolha e apreciação da matéria de facto;
- Qualidade técnico-jurídica do trabalho inspeccionado;
- Trabalhos jurídicos publicados.

#### **4.3. Adaptação ao serviço**

Na adaptação ao serviço serão tidos em conta, entre outros, os seguintes aspectos:

- Condições de trabalho;
- Volume e complexidade do serviço;
- Produtividade e eficiência;
- Organização, gestão e método;
- Pontualidade no cumprimento e presença aos actos agendados;
- Zelo e dedicação.

#### **4.4. Avaliação dos magistrados com funções de chefia**

Neste particular serão, ainda, objecto de apreciação os índices seguintes:

- Qualidades de chefia;
- Eficiência na direcção, coordenação, orientação e fiscalização das funções do Ministério Público;
- Nível da intervenção processual de cariz hierárquico.

#### **4.5. Condições de trabalho**

Nas inspecções cujo fito seja o da apreciação do mérito ter-se-ão em consideração, no tocante às condições de trabalho, um sem-número de requisitos, saber:

- o acréscimo de volume de serviço, nomeadamente o que resultar do regime de acumulação, de substituição ou de formação de magistrados;
- a adequação das instalações em que o serviço se processar;
- o número e o perfil técnico-funcional dos efectivos, dos quadros de apoio;



- o de magistrados judiciais da comarca ou comarcas;
- a cooperação dispensada pelos órgãos de polícia criminal e pelas instituições sociais de suporte;
- o número e o perfil dos procuradores-adjuntos e dos agentes não magistrados sob a sua directa dependência hierárquica quando o inspeccionado seja procurador da República.

### III ESCOPO

As inspecções, como se assinalou, subdividem-se em:

- inspecções aos serviços do Ministério Público;
- inspecções ao serviço e ao mérito de determinadas categorias de magistrados do Ministério Público.

As **inspecções aos serviços do Ministério Público** têm como escopo:

- facultar um perfeito conhecimento do estado e organização dos serviços sujeitos a inspecção, nomeadamente no que tange à sua instalação, ao movimento processual e ao preenchimento, adequação e eficiência dos quadros de magistrados e de funcionários das estruturas de suporte;
- recolher e transmitir dados sobre o modo como os serviços sujeitos a inspecção hajam funcionado no período abarcado pela inspecção, anotando as necessidades e deficiências e apresentando, se e quando for caso disso, propostas para o seu preenchimento e superação.

As inspecções aos serviços abrangerão ainda, salvo determinação em contrário, a actuação e o mérito dos magistrados (confira a observação infra) que, por referência ao período da inspecção e ao serviço inspeccionado, tenham exercido ou estejam a exercer funções em tal serviço e a que faleça classificação actual na categoria.

O período intercalar de tempo das inspecções, se não houver indicação em contrário, deverá recair no quadriénio que preceda a instalação da inspecção.

O período de tempo correspondente ao serviço a inspeccionar não poderá ser inferior a dois anos.

As inspecções aos serviços poderão ser efectuadas por mais que um inspector, sempre que tal se imponha face à extensão e ao volume das tarefas co-implicadas.

**As inspecções ao serviço e ao mérito** restringem-se às categorias de procurador-adjunto e procurador da República, em que se incluem as precedentemente enunciadas, e visam à consecução de informações acerca do modo como desempenham a sua função e à avaliação do mérito profissional.

As inspecções neste passo referenciadas terão também, como regra, a apreciação do estado dos serviços.

As comarcas agregadas, bem como quaisquer serviços que funcionem com magistrado em regime de acumulação, podem ser agrupados para efeitos de inspecção única.

As inspecções ao serviço e mérito dos magistrados em regime de comissão de serviço carecem de deliberação do Conselho Superior do Ministério Público.

O âmbito temporal das inspecções de avaliação do mérito dos magistrados terá, como limites máximo, quatro anos, mínimo, dois anos.

No entanto, só poderão ser objecto de apreciação os exercícios funcionais parcelares superiores a seis meses.

As inspecções não deverão, porém, e por regra, ser passíveis de qualquer solução de continuidade: terão de ser processadas sem quebras, ininterruptamente.

O princípio da continuidade tem neste particular plena consagração.

## **IV DO PROCESSO**

### **1. ELEMENTOS PROCESSUAIS**

Integrarão o processo de inspecção os elementos que segue:

- Registos biográfico e disciplinar dos inspeccionados;
- Informações dos superiores hierárquicos, incluindo as solicitadas no âmbito da inspecção;
- Nota curricular elaborada pelo inspeccionado;
- Mapas e relações sobre o fluxo processual;
- Relações de pendências de processos sob a direcção do Ministério Público e certidão narrativa, emitida pelos serviços, da inexistência de outros;
- Relação dos processos em que se haja detectado morosidade com despacho superior a um mês;
- Relação dos processos não localizados;
- Trabalhos apresentados e recolhidos.

## **2. RELATÓRIO**

Concluída a inspeção, elaborar-se-á, em 30 dias, relatório circunstanciado.

O relatório encerrará com conclusões que ressumam quanto se verificou do estado dos serviços, com as providências ou sugestões que entenda formular.

E, no que tange ao mérito dos magistrados, dele deve constar a proposta de classificação.

A proposta classificatória, fundamentada, encerrará com referência inequívoca ao grau de classificação a atribuir.

Fundamentar-se-á as apreciações em torno de juízos acerca do mérito dos magistrados inspeccionados.

## **3. FORMALIDADES**

O inspector notificará do relatório os magistrados cujo mérito haja sido apreciado, por forma a que os interessados, em quinze dias úteis, se socorram, se o entenderem, do direito de resposta, carreando os elementos que entenderem convenientes.

Após as diligências complementares que julgue úteis, o inspector pronunciar-se-á acerca da impugnação deduzida pelo inspeccionado, não lhe cabendo, contudo, aduzir factos novos que o desfavoreçam.

A posição do inspector será comunicada ao inspeccionado.

## **4. AUTONOMIZAÇÃO DE PROCESSOS**

Sempre que a inspeção vise distintos serviços ou magistrados poder-se-á lançar mão de processos autónomos, sem prejuízo da elaboração do relatório global no processo principal.

Se for de propor medidas urgentes, aos inspectores cabe fazê-lo, em texto destacável, ao Procurador-Geral da República, ainda que antes de ultimar o processo.

## **5. RESERVA**

O processo de inspeção tem natureza confidencial, podendo o inspeccionado consultá-lo para efeitos da eventual resposta ao relatório de inspeção.

O inspeccionado pode ainda requerer ao Procurador-Geral da República sejam emitidas certidões de peças do processo de inspeção.

## V DAS CLASSIFICAÇÕES

### 1. CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS

As classificações a atribuir aos magistrados sê-lo-ão de acordo com a grelha que segue:

- “**Muito Bom**” a quem revele elevado mérito no exercício do cargo;
- “**Bom com Distinção**” a quem demonstre qualidades que transcendam o normal exercício de funções;
- “**Bom**” a quem cumpra de modo cabal e efectivo as obrigações do cargo;
- “**Suficiente**” a quem tenha um desempenho funcional apenas satisfatório;
- “**Medíocre**” a quem tenha um desempenho aquém do satisfatório.

### 2. CLASSIFICAÇÕES DE MÉRITO

Classificações de mérito consideram-se as de Bom com Distinção e de Muito Bom.

Classificação de mérito em maior ou menor grau são susceptíveis de atribuição se, entre outros, avultarem os factores que a seguir se enunciam:

- uma prestação funcional qualitativa ou quantitativamente de nível excepcional ou claramente acima da média;
- especiais qualidades de investigação, de iniciativa, de inovação ou de criatividade;
- especiais qualidades de gestão, organização e método;
- celeridade, produtividade e eficiência invulgares na execução do serviço, sem prejuízo da necessária qualidade;
- serviço em ordem e em dia, ou com atrasos justificados, quando especialmente volumoso ou complexo.

## PARTE II

### I

## DA RESPONSABILIDADE EM GERAL

### 1. DO ESTATUTO E DAS LEIS EM GERAL E SUA OBSERVÂNCIA

O leque de competências deferidas por lei ao Ministério Público, cujo cumprimento cabe ao corpo de magistrados às suas estruturas afectos, tal como definido supra, é susceptível de comportar desvios e de determinar a responsabilidade dos magistrados.

Responsabilidade susceptível de assumir cambiantes distintas:

- Responsabilidade penal
- Responsabilidade disciplinar
- Responsabilidade civil

Aos magistrados do Ministério Público cabe a estrita observância do Estatuto respectivo, independentemente da situação que se lhes quadre.

Os magistrados do Ministério Público são responsáveis.

A responsabilidade consiste em responderem pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância de directrizes, ordens e instruções superiormente emanadas.

A autonomia que se lhes reconhece, é-o sem prejuízo da sujeição hierárquica.

A hierarquia consiste na subordinação dos magistrados aos de grau superior e na consequente obrigação de acatamento de directrizes, ordens e instruções por eles transmitidas.

Sem prejuízo, entre outros, de ordens feridas de ilegitimidade cujo acatamento é lícito ao magistrado, em dados termos, recusar<sup>6</sup>.

6 O dispositivo que o autoriza está gizado nos termos que segue:

**Artigo 79º**

**Limite aos poderes directivos**

1 - Os magistrados do Ministério Público podem solicitar ao superior hierárquico que a ordem ou instrução sejam emitidas por escrito, devendo sempre sê-lo por esta forma quando se destine a produzir efeitos em processo determinado.

2 - Os magistrados do Ministério Público devem recusar o cumprimento de [directrizes], ordens e instruções ilegais e podem recusá-lo com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica.

3 - A recusa faz-se por escrito, precedendo representação das razões invocadas.

4 - No caso previsto nos números anteriores, o magistrado que tiver emitido a directiva, ordem ou instrução pode avocar o procedimento ou distribuí-lo a outro magistrado.

5 - Não podem ser objecto de recusa:

a) As decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei de processo;

b) As directivas, ordens e instruções emitidas pelo Procurador-Geral da República, salvo com fundamento em ilegalidade.

6 - O exercício injustificado da faculdade de recusa constitui falta disciplinar.

Os magistrados do Ministério Público gozam de determinadas prerrogativas, a saber:

- não podem ser presos ou detidos antes de proferido despacho que designe dia para julgamento relativamente a acusação contra si deduzida, salvo em flagrante delito por crime punível com pena de prisão superior a três anos;
- em caso de detenção ou prisão, o magistrado é imediatamente apresentado à autoridade judiciária competente;
- o cumprimento de prisão preventiva e de pena privativa da liberdade por magistrados do Ministério Público faz-se em estabelecimento prisional comum, em regime de separação dos restantes detidos ou presos;
- Havendo necessidade de busca no domicílio pessoal ou profissional de magistrado do Ministério Público, esta é presidida, sob pena de nulidade, pelo juiz competente, que avisará previamente o Conselho Superior do Ministério Público, a fim de que um membro designado pelo Conselho possa estar presente.

O tribunal competente para o inquérito, a instrução e o julgamento dos magistrados do Ministério Público por infracção penal, bem como para os recursos em matéria contra-ordenacional, é o de categoria imediatamente superior àquele em que o magistrado se encontra colocado, sendo para o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República e os procuradores-gerais-adjuntos o Supremo Tribunal de Justiça.

Sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados do Ministério Público não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles.

A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça.

Os magistrados do Ministério Público, em Portugal, regem-se, porém, por uma Carta de Conduta emanada da estrutura sindical, que contém os princípios por que se pautam.

Trata-se de um documento assaz relevante que cumpre revelar neste passo.

### **Princípios Gerais Deveres Fundamentais**

...

3. Os magistrados do Ministério Público têm o dever fundamental de respeitar, cumprir e fazer cumprir a Constituição, as leis nacionais e



supranacionais, nomeadamente as normas do seu estatuto, conscientes dos deveres éticos inerentes às suas funções.

4. Os magistrados do Ministério Público devem promover a defesa do interesse público, a independência do Ministério Público e afirmar a autonomia dos seus magistrados.

5. Os magistrados do Ministério Público devem promover, aprofundar e dos Magistrados do Ministério Público Português defender o prestígio do Ministério Público, valorizando as suas atribuições constitucionais e legais.

## **Deveres e Direitos**

### **Iniciativa**

6. Os magistrados do Ministério Público promovem, respeitam e defendem a dignidade da pessoa humana, os princípios universais dos direitos humanos e as liberdades fundamentais reconhecidas pelo direito nacional e internacional.

7. Os magistrados do Ministério Público promovem a defesa do interesse público relevante, promovem e defendem a legalidade democrática, promovem a defesa da sociedade contra a impunidade, promovem e defendem os direitos e liberdades fundamentais e promovem e defendem os interesses que a lei determinar.

### **Independência**

8. Os magistrados do Ministério Público exercem as suas funções de acordo com a lei e a sua convicção, imunes a quaisquer influências ou ingerências, pressões ou interferências, directas ou indirectas, dos poderes legislativo ou executivo ou de qualquer outra fonte externa.

9. Os magistrados do Ministério Público agem autonomamente em relação a outros órgãos ou instituições e repudiam e rejeitam qualquer intervenção ou tentativa de intervenção de qualquer natureza que pretenda interferir ilegitimamente na sua actuação.

10. Os magistrados do Ministério Público, se forem objecto de qualquer actuação susceptível de pôr em causa a sua independência no exercício de funções, reportam-na superiormente.

11. Os magistrados do Ministério Público respeitam a separação de poderes do Estado e reconhecem que a autonomia que lhes é conferida para o exercício das suas funções não é um privilégio seu, mas sim uma garantia dos cidadãos para a realização de valores constitucionais e a salvaguarda de direitos fundamentais.

12. Os magistrados do Ministério Público abstêm-se de qualquer actividade susceptível de afectar negativamente o seu desempenho de funções ou a confiança dos cidadãos na independência e na integridade do Ministério Público.

### **Imparcialidade e Isenção**

13. Os magistrados do Ministério Público, no exercício das suas funções, actuam e decidem sempre com razões objectivas e jurídicas, sem discricionariedade, imunes aos seus interesses ou de quaisquer terceiros por si não representados.

14. Os magistrados do Ministério Público não favorecem nem discriminam ninguém, nomeadamente em razão da nacionalidade, sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade, orientação sexual ou por impressão subjectiva.

15. Os magistrados do Ministério Público observam sempre as exigências profissionais mais elevadas, abstendo-se de intervir, enquanto tais, nos processos onde eles próprios, as suas famílias, amigos ou pessoas a quem se achem ligados tenham um interesse, ou uma ligação pessoal, privada ou financeira.

16. Os magistrados do Ministério Público assumem o dever de cuidado de modo a acautelar a ocorrência de conflitos de interesses entre os seus deveres funcionais e a sua vida social.

17. Os magistrados do Ministério Público, quando tenham dúvidas sobre factos ou situações que possam por em causa a sua imparcialidade, suscitam o procedimento tendente à remoção desse risco.

18. Os magistrados do Ministério Público desempenham as suas funções sem receios, temores, preconceitos ou influências.

19. Os magistrados do Ministério Público adoptam uma conduta, no exercício das suas funções e fora delas, que fomenta a confiança na imparcialidade da Justiça e reduz o risco de situações que poderiam levar à sua recusa.

20. Os magistrados do Ministério Público não são influenciados pela opinião pública ou pela comunicação social.

21. Os magistrados do Ministério Público exercem as suas liberdades de expressão e de associação de modo compatível com as suas funções, sem afectar a independência ou a imparcialidade, próprias ou de outrem.

22. Os magistrados do Ministério Público pautam a sua participação em blogues e redes sociais pela observância de especial dever de cuidado que permita acautelar que o exercício da sua liberdade de expressão ou a revelação de dados pessoais ou de factos relativos à sua vida privada ou profissional não os condiciona ou constanja ou venha, no futuro, a condicionar ou constringer, no exercício das suas funções.

### **Objectividade**

23. Os magistrados do Ministério Público procuram sempre a descoberta da verdade, em termos processualmente válidos e no respeito pelos princípios do processo equitativo, seja esta favorável ou desfavorável a qualquer dos

interessados ou envolvidos no processo, recolhendo ou promovendo a recolha e produção de toda a prova pertinente.

24. Os magistrados do Ministério Público tomam em consideração todos os factos relevantes para a solução do caso e a produção de uma decisão justa.

25. Os magistrados do Ministério Público actuam na defesa do interesse público e não na defesa de interesses individuais ou corporativos.

26. Os magistrados do Ministério Público fiscalizam a correcta observância da lei e dos princípios do processo equitativo e asseguram o respeito pelos direitos e garantias do cidadão.

### **Integridade**

27. Os magistrados do Ministério Público orientam-se no seu comportamento profissional, pessoal e social, por um padrão de conduta digno, probo, ponderado e correcto.

28. Os magistrados do Ministério Público respeitam a lei e abstêm-se de qualquer comportamento desleal ou desonesto.

29. Os magistrados do Ministério Público asseguram que a sua conduta e a sua participação em eventos públicos não sejam susceptíveis de deteriorar a confiança dos cidadãos em si ou na imagem da Justiça.

30. Os magistrados do Ministério Público não aceitam, directa ou indirectamente, prendas, vantagens, benefícios ou recompensas de qualquer natureza que possam ser razoavelmente percebidas como condicionando a sua actuação funcional independente, isenta e imparcial.

### **Competência**

31. Os magistrados do Ministério Público adoptam uma atitude empenhada, rigorosa e responsável no desempenho das suas funções, tratando cada caso de acordo com as suas particularidades e em tempo útil.

32. Os magistrados do Ministério Público desenvolvem as suas competências profissionais e aperfeiçoam a sua formação observando os mais elevados padrões para prestar aos cidadãos e à sociedade uma resposta de qualidade na administração da justiça, nomeadamente na promoção e protecção dos direitos humanos e dos valores constitucionais.

33. Os magistrados do Ministério Público colaboram activamente na sua formação e comprometem-se a contribuir com os seus conhecimentos e saberes para a promoção do Direito e da Justiça.

34. Os magistrados do Ministério Público adaptam-se a novas situações, nomeadamente a novas tecnologias de trabalho e em equipas multidisciplinares ou especializadas.

## **Diligência**

35. Os magistrados do Ministério Público exercem as funções com respeito pela Constituição, pelas leis, pela jurisprudência obrigatória, pelas ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

36. Os magistrados do Ministério Público zelam para que os processos que lhes são afectos sejam decididos em prazo razoável, quando não o forem celeremente, abstendo-se e recusando a prática de actos dilatatórios.

37. Os magistrados do Ministério Público adoptam, de modo eficaz e transparente, os métodos e as medidas gestionárias e processuais mais adequadas à optimização da qualidade do seu trabalho, corrigindo aquelas que se mostrem inadequadas.

38. Os magistrados do Ministério Público reportam hierarquicamente as insuficiências em recursos materiais e humanos com implicações negativas sérias no funcionamento do serviço de justiça.

## **Cooperação**

39. Os magistrados do Ministério Público reconhecem a cooperação mútua como essencial para a eficácia da acção internacional e nacional, quer no interior de um tribunal ou departamento, quer entre diferentes tribunais ou departamentos, e atendem os pedidos de auxílio, nacionais ou internacionais, com a mesma diligência que têm na sua actividade diária.

40. Os magistrados do Ministério Público cooperam plenamente, nos termos da lei, com as demais entidades, nacionais e estrangeiras, prestando a assistência devida para assegurar a realização da justiça e a efectividade dos processos, nomeadamente penais.

## **Reserva e Informação**

41. Os magistrados do Ministério Público guardam reserva, quer em público, quer em privado, abstendo-se de declarações ou comentários sobre processos; quando tal lhes seja excepcionalmente permitido, manifestam a sua opinião de forma comedida e ponderada, sem ter ou criar no cidadão a impressão de uma ideia preconcebida sobre o caso.

42. Os magistrados do Ministério Público não revelam informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo.

43. Os magistrados do Ministério Público, para a concretização do direito à informação, prestam, nos termos da lei e de acordo com as regras internas estabelecidas, a informação objectiva adequada, respeitando a igualdade dos destinatários e a transparência dos procedimentos.

44. Os magistrados do Ministério Público, na transmissão de informações objectivas à comunicação social, não procuram o protagonismo, respeitam valores e direitos fundamentais, entre eles, a presunção de inocência, o direito à informação e a liberdade de imprensa, o direito à vida privada, o direito a um processo equitativo e os direitos de defesa, bem como o segredo de justiça.

### **Cortesia**

45. Os magistrados do Ministério Público tratam com respeito todos os cidadãos com quem contactam no exercício das suas funções, designadamente testemunhas, partes, outros intervenientes processuais e utentes dos serviços de justiça, bem como magistrados e demais profissionais do foro.

46. Os magistrados do Ministério Público, na organização do trabalho, estão atentos às dificuldades e necessidades de todos os envolvidos no caso, que devem procurar satisfazer com adequação e razoabilidade.

47. Os magistrados do Ministério Público agendam e velam para que os actos processuais decorram nos tempos previstos e prestam atempadamente as explicações que forem devidas quando, no desrespeito por eles, possam decorrer inconvenientes imprevisíveis para os intervenientes.

48. Os magistrados do Ministério Público prestam, nos limites do consentido pela lei, as explicações e esclarecimentos, pertinentes e oportunos, que lhes sejam solicitados.

49. Os magistrados do Ministério Público têm tolerância e atenção pelas críticas relativas às suas decisões e comportamentos profissionais.”

Tais instrumentos são relevantes para avaliação do *corpus* legal e institucional que servem de coordenadas à actuação dos magistrados do Ministério Público em Portugal.

## II

# RESPONSABILIDADE PENAL

Os magistrados do Ministério Público não gozam de especiais imunidades. No passo anterior se consignou o rol de prerrogativas que se lhes outorgam.

Equiparados a funcionários públicos, nos termos do artigo 386 do Código Penal<sup>7</sup>, os crimes por que respondem são, em especial, os que se prendem com o exercício do seu mester<sup>8</sup>.

E, nessa medida, perfilar-se-ão os que figuram especialmente em molduras aplicáveis à realização da justiça como em outras ajustáveis aos que exercem funções no Estado e nos demais entes públicos.

A título de exemplo, cite-se com referência ao Código Penal vigente:

- Dos crimes contra a realização da justiça, *maxime*;
- favorecimento pessoal (artigo 368);

7 Cf. o artigo 386 que giza o conceito como segue:

“1 - Para efeito da lei penal a expressão funcionário abrange:

a) O funcionário civil;

b) O agente administrativo; e

c) Os árbitros, jurados e peritos; e

d) Quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma actividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar.

2 - Ao funcionário são equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos.

3 - São ainda equiparados ao funcionário, para efeitos do disposto nos artigos 335.º e 372.º a 374.º:

a) Os magistrados, funcionários, agentes e equiparados de organizações de direito internacional público, independentemente da nacionalidade e residência;

b) Os funcionários nacionais de outros Estados, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português;

c) Todos os que exerçam funções idênticas às descritas no n.º 1 no âmbito de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português;

d) Os magistrados e funcionários de tribunais internacionais, desde que Portugal tenha declarado aceitar a competência desses tribunais;

e) Todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos, independentemente da nacionalidade e residência, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português;

f) Os jurados e árbitros nacionais de outros Estados, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português.

4 - A equiparação a funcionário, para efeito da lei penal, de quem desempenhe funções políticas é regulada por lei especial.”

8 Para além dos mais obviamente previstos e punidos pelas leis penais, susceptíveis de eventualmente os cometerem como quaisquer outros cidadãos.



- denegação de justiça e prevaricação (artigo 369)<sup>9</sup>;

9 O artigo 369 reza o seguinte:

“Denegação de justiça e prevaricação

1 - *O funcionário que, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contra-ordenação ou disciplinar, conscientemente e contra direito, promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir, ou praticar acto no exercício de poderes decorrentes do cargo que exerce, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 120 dias.*

2 - *Se o facto for praticado com intenção de prejudicar ou beneficiar alguém, o funcionário é punido com pena de prisão até 5 anos.*

3 - *Se, no caso do n.º 2, resultar privação da liberdade de uma pessoa, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

4 - *Na pena prevista no número anterior incorre o funcionário que, sendo para tal competente, ordenar ou executar medida privativa da liberdade de forma ilegal, ou omitir ordená-la ou executá-la nos termos da lei.*

5 - *No caso referido no número anterior, se o facto for praticado com negligência grosseira, o agente é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa.”*

O Supremo Tribunal de Justiça, a propósito do crime de denegação de Justiça, em arestos sucessivos ponderou:

1. Acórdão do STJ de 12 de Julho de 2012 :

IV. O crime de denegação de justiça e prevaricação, p. e p. pelo art.º 369.º, n.º 1, do Código Penal, encontra-se sistematicamente inserido no âmbito dos crimes contra o Estado, mais especificamente no capítulo dos crimes contra a realização da justiça. O bem jurídico tutelado é a realização da justiça em geral, visando a lei assegurar o domínio ou a supremacia do direito objectivo na sua aplicação pelos órgãos de administração da justiça, *maxime* judiciais. Tem por elementos constitutivos a ocorrência de comportamento contra o direito, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contra-ordenação ou disciplinar, por parte de funcionário, conscientemente assumido, havendo lugar à agravação no caso de o agente agir com intenção de prejudicar ou beneficiar alguém.

V. Face à exigência típica decorrente da expressão ‘conscientemente’, só o dolo directo e o necessário são relevantes, como é jurisprudência uniforme do STJ. O dolo, enquanto vontade de realizar o tipo com conhecimento da ilicitude (consciência), há-de apreender-se através de factos (acções ou omissões) materiais e exteriores, suficientemente reveladores daquela vontade, de onde se possa extrair uma opção consciente de agir desconforme à norma jurídica. Não são meras impressões, juízos de valor conclusivos ou convicções íntimas, não corporizados em factos visíveis ou reais, que podem alicerçar a acusação de que quem decidiu o fez conscientemente contra o direito e, muito menos, com o propósito específico de lesar alguém.

VI. Por outro lado, não é a prática de qualquer acto que infringe regras processuais que se pode, sem mais, reconduzir a um comportamento contra o direito, com o alcance definido no n.º 1 do art. 369.º do CP; é preciso que esse desvio voluntário dos poderes funcionais afronte a administração da justiça, de forma tal que se afirme uma negação de justiça. Não basta, pois, que se tenha decidido mal, incorrectamente, *contra legem*, sendo necessário que quem assim decidiu tenha consciência de que, desviando-se dos seus deveres funcionais, violou o ordenamento jurídico pondo em causa a administração da justiça.

2. Acórdão do STJ de 20 de Junho de 2012:

I. No descortinar da actuação prevaricadora do juiz ou de denegação de justiça deve-se usar de um crivo exigente, até porque, a ser diferente, ou seja, de todas as vezes que o destinatário da decisão dela discorde, seja porque não se aplicou a lei, se seguiu interpretação errónea na sua aplicação, se praticou um acto ou deixou de praticar, os Magistrados Judiciais ou do MP incorressem num crime de prevaricação, estava descoberto o processo expedito de paralisar o desempenho do poder judicial, a bel prazer do interessado, pelos factores inibitórios que criaria aos magistrados, a todo o momento temerosos de sobre eles incidir a espada da lei, paralisando-se a administração da justiça, com gravíssimas, intoleráveis e perigosas consequências individuais e comunitárias, não se dispensando, por isso mesmo, a presença de um grave desvio funcional por parte do Magistrado pondo em causa a imagem da justiça e os interesses de terceiro.

II. A actuação contra direito é uma forma de acção gravosa e ostensiva contra as normas de ordem jurídica positiva, independentemente das fontes (estadual ou não estadual) e da natureza pública ou privada, substantiva ou processual, incluindo os princípios vertidos em normas positivas designadamente na DUDH, PIDCP e CEUD.

III. A actuação contra o direito não abrange apenas a interpretação objectivamente errada, mas também a incorrecta apreciação e subsunção dos factos à norma; a aplicação da norma é contra o direito se, reconhecendo-se uma certa discricionariedade, o aplicador se desvia do fim para que foi criada a discricionariedade, incorrendo, então, na prática do crime.

IV. O crime de denegação e prevaricação é doloso, o tipo subjectivo de ilícito fica preenchido com a actuação com dolo (art.º 14 do CP), como resulta do uso ‘conscientemente’ no descritivo típico; o tipo agravado do n.º 2 não prescinde de uma especial intenção criminosa, de prejudicar ou beneficiar alguém, na forma de dolo específico.

V. No caso em apreço, no processo de falência Y existia dinheiro depositado mais que suficiente para logo se dar pagamento aos credores reconhecidos, restituindo-se o sobranço ao recorrente, calculado aproximadamente, reservada uma parcela para remuneração ao administrador, mas quanto à reabilitação do falido impunha-se o trânsito em julgado da sentença, para cancelamento definitivo do registo da falência.

VI. As arguidas estavam convencidas de que o seu procedimento de se alcançar o trânsito e a liquidação era o legal e, por isso, se aguardou pelo trânsito e liquidação, discordando o recorrente da marcha imprimida ao processo, mas isso não é bastante para se concluir que tenham violado, com essa também razoável opção procedimental, quaisquer deveres funcionais, sobretudo para se concluir que, maliciosamente, o privaram do dinheiro a que tinha direito e receberia depois.

VII. A entrega prévia era possível; a homologação e a liquidação, findo o processo, o caminho mais chegado à ritologia da lei; este o duplo cenário viável, mas sem que se possa concluir pela actuação das arguidas com dolo genérico ou específico, em ostensivo, chocante e altamente reprovável violação dos deveres funcionais que sobre si impunham.

- violação do segredo de justiça (artigo 370);

E no que tange aos mais:

- Recebimento indevido de vantagem (artigo 372);
- Corrupção passiva (artigo 373);
- Corrupção activa (artigo 374);
- Peculato (artigo 375);
- Peculato de uso (artigo 376);
- Participação económica em negócio (artigo 377);
- Violação de domicílio (artigo 378);
- Concussão (artigo 379);
- Emprego de força pública contra a execução da lei ou de ordem legítima (artigo 380);
- Recusa de cooperação (artigo 381);
- Abuso de poder (artigo 382);
- Abandono de funções (artigo 385).

Sem se ignorar as prerrogativas funcionais a que se alude supra (I – Da Responsabilidade em Geral) e que exornam o estatuto dos magistrados do Ministério Público de que aqui se cuida.

### **CAP. III**

## **RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR**

Os magistrados do Ministério Público são disciplinarmente responsáveis.

A responsabilidade disciplinar tem particular realce no Estatuto do Ministério Público que lhe reserva dilatado espaço no seu capítulo VIII – artigos 162 a 210.

Disciplinando-se no capítulo subsequente inquéritos e sindicâncias - artigos 211 a 214.

Para além das disposições comuns, outras secções se acantonam ali, a saber, a das penas (espécies de penas, efeitos das penas, aplicação das penas, prescrição das penas), processo disciplinar (normas processuais, abandono de lugar) e revisão das decisões disciplinares.

Dada a sensibilidade da matéria, as garantias que neste particular ali se plasmassem estão convenientemente sistematizadas.

Como o Estatuto do Ministério Público previne,

“constituem infracção disciplinar os factos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados do Ministério Público com violação dos deveres profissionais e os actos ou omissões da sua vida pública, ou que nela se repercutam, incompatíveis com o decoro e a dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções.”

O procedimento disciplinar é, como se tem por curial, independente do procedimento criminal.

Sempre que em processo disciplinar se apurar a existência de infracção criminal, o facto é de imediato transmitido à Procuradoria-Geral da República.

A grelha de sanções para os ilícitos disciplinares é a que segue:

- Advertência;
- Multa;
- Transferência;
- Suspensão de exercício;
- Inactividade;
- Aposentação compulsiva;
- Demissão.

Com excepção da pena de advertência, todas as mais exigem o correspondente processo disciplinar.

Mas, por óbvio, não dispensa nem a audiência nem o direito de defesa do arguido.

O processo disciplinar é, pois, o meio de efectivar a responsabilidade disciplinar.

O processo disciplinar é escrito, mas não depende de formalidades especiais, salvo a audiência, com as mais amplas garantias de defesa do arguido.

Ao instrutor incumbe o dever de rejeição de diligências manifestamente inúteis ou dilatórias. Mas também lhe cabe fundamentar nestas hipóteses a recusa.

O processo disciplinar reveste natureza confidencial até decisão final.

Ao arguido se confere a mais ampla defesa, garantindo-se-lhe a consulta dos autos em qualquer fase do processo.

Em conformidade, constitui nulidade insuprível a falta de audiência do arguido com possibilidade de defesa e a omissão de diligências essenciais para a descoberta da verdade que se possam utilmente realizar a todo o tempo.

A instrução do processo disciplinar deve, no entanto, ultimar-se no lapso de 90 dias.

Para além de situações outras que amiúde se revelam de desvios dos deveres funcionais, nos últimos anos o enfoque tem privilegiado como alvo a **prescrição de processos** distribuídos aos magistrados do Ministério Público.

Notícias recentes dão-no a saber.

Aliás, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público revelou-o, em tempos, à comunicação social, que o transmitiu ao vulgo, nestes termos:

**“Oito magistrados do MP condenados por prescrição de processos**

Oito procuradores da República, um com pena de suspensão de funções, foram condenados pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), entre 2011 e 2013, por prescrição de processos, revelou o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP).

Segundo o SMMP, um magistrado do Ministério Público (MP) foi condenado pelo CSMP em 2011, seis no ano seguinte e um em 2013, com as penas aplicadas a corresponderem a seis advertências, uma multa e uma suspensão do exercício de funções.

O SMMP referiu que, naquele período, “o MP tramitou perto de dois milhões de inquéritos”.

“Não é conhecido o número exacto de prescrições do procedimento criminal em fase de inquérito, mas é certo que não ultrapassa a centena anual. A maior parte dessas prescrições não foram da responsabilidade dos magistrados do Ministério Público, tendo antes causa na participação muito tardia dos factos (muitas vezes já após a prescrição), motivo por que o número de condenações é tão reduzido”, salientou a direcção do SMMP em nota.

Conclui a estrutura sindical dos procuradores da República, presidida pelo procurador Rui Cardoso, que “a percentagem de prescrições é, por isso, ínfima”, acrescentando que “qualquer prescrição deve ser evitada”.

“Sendo da responsabilidade dos magistrados do Ministério Público, constitui infracção disciplinar e deve merecer a legal sanção”, sublinhou o SMMP.”

As críticas que se desferem, em Portugal, ao Ministério Público, centram-se em particular na criminalidade de distinta expressão, a saber, nomeadamente na de “colarinho branco” pela ineficácia da sua actuação mercê da exiguidade de efectivos e do insuficiente recurso à cooperação técnico-científica de base específica, o que minoriza a intervenção e prejudica a celeridade que importante seria se imprimisse aos autos.

E nem sequer a revelação de dados como os que o Sindicato dos Magistrados trouxe em tempos a lume atenua o coro de críticas que tanto de dentro da estrutura como na comunidade envolvente ecoa um pouco por toda a parte.

As intervenções no domínio da responsabilidade disciplinar reforçam a aura da instituição e conferem credibilidade aos magistrados que nela se integram.

## CAP. IV

# RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional está hodiernamente consagrada na Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro<sup>10</sup>.

O regime de que se trata é o da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.

Diploma que de modo segmentado, para além de disposições comuns, prevê especialmente a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício

- da função administrativa;
- da função jurisdicional e;
- da função político-legislativa.

No que tange à responsabilidade por danos causados no exercício da função jurisdicional, rege o artigo 12 da lei em epígrafe, do teor seguinte:

*“Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa.”*

E, no artigo subsequente, se prescreve, sob a epígrafe “responsabilidade por erro judiciário” que:

*“1 - Sem prejuízo do regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, o Estado é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto.*

*2 - O pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.”*

Neste particular, os magistrados do Ministério Público poderão concorrer para os factos constitutivos da responsabilidade civil a assacar ao Estado.

No entanto, o artigo 77 do Estatuto do Ministério Público exclui a responsabilidade directamente imputada aos magistrados, ao estatuir que a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada, para além dos casos em que as acções e ou omissões constituam crime, mediante acção de regresso, a instaurar pelo Estado, em caso de dolo ou culpa grave.

<sup>10</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho.

E, na sua esteira, o que o artigo 14 do Regime Jurídico Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Colectivas de Direito Público, estatui, sob a epígrafe “responsabilidade dos magistrados”:

*“1 - Sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados judiciais e do Ministério Público não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles.*

*2 - A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça.”<sup>11</sup>*

Aliás, ainda sob o império do DL 48051, de 21 de Novembro de 1967, que constituiu um marco na responsabilidade civil do Estado, ainda sob o regime político do Estado Novo, se definiu por aresto de 10 de Maio 2005 – Conselheiros Pinto Monteiro (Relator), Lemos Triunfante e Reis Figueira:

### **Responsabilidade civil do Estado - Apreensão - Danos patrimoniais**

I - O Estado, no exercício de qualquer uma das funções soberanas (legislação, administração, jurisdição), pode, por actos lícitos, causar prejuízos que são merecedores de tutela jurídica.

II - O artigo 22 da Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da responsabilidade patrimonial directa das entidades públicas por danos causados aos cidadãos.

III - Terá que se apurar se existe um acto do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas; se o caso é lícito; se há um motivo de interesse público; se existe um prejuízo especial ou anormal.

IV - Uma apreensão de mercadoria feita pela Inspeção-Geral das Actividades económicas, em cumprimento do despacho do Ministério Público competente, por suspeitas de que o produto poderia pôr em risco a saúde pública, é um acto que preenche os referidos pressupostos, podendo somente questionar-se se existiu ou não um prejuízo especial e anormal.

V - Se só 33 dias após a apreensão é que foi solicitada a emissão de pareceres técnicos relativamente ao resultado das análises, vindo a concluir-se que a mercadoria não apresentava qualquer perigosidade, está-se perante um dano especial e anormal.

<sup>11</sup> A saber, “fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada, mediante acção de regresso do Estado, em caso de dolo ou culpa grave.»



VI - A apreensão, conseqüente armazenamento e impossibilidade de transacção são causas aptas e idóneas a produzir dano, que deve ser indemnizado.”<sup>12</sup>

No entanto, o Supremo Tribunal de Justiça, noutro dos arestos a tal propósito editados

(acórdão de 08 de Março de 2007 – Conselheiros Salvador da Costa (Relator), Ferreira de Sousa e Armino Luís - Revista n.º 497/07 - 7.ª Secção), denega a eventual hipótese de actuação da responsabilidade civil contra o Estado, nestes termos:

**Recurso de revista - Poderes do Supremo Tribunal de Justiça - Matéria de facto - Apreciação da prova - Responsabilidade civil do Estado - Função jurisdicional - Adopção - Danos não patrimoniais**

I - A decisão da matéria de facto pela Relação baseada em meios de prova livremente apreciáveis pelo julgador excede o âmbito do recurso de revista.

II - A responsabilidade imputada ao Estado por informações de assistentes sociais, técnicos de reinserção social ou pareceres de magistrados do Ministério Público, instrumentais de decisões Gabinete dos Juizes Assessores - Assessoria Cível Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional judiciais de confiança de menor e de adopção, não é susceptível de autonomização da imputada ao exercício da função jurisdicional.

III - Assume gravidade tutelada pelo direito para efeito de compensação por danos não patrimoniais a situação da mãe que representou a alegria do nascimento do único filho, encarado em termos da sua realização como mulher, que sofreu por ele ter sido adoptado plenamente contra a sua vontade, e, por isso deixou de poder tê-lo consigo e de vê-lo crescer e de o visitar.

IV - O DL n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, não prevê a responsabilidade civil do Estado por actos lícitos ou ilícitos no exercício da função jurisdicional.

V - A lei ordinária vigente não comporta a responsabilização do Estado por danos causados no exercício da função jurisdicional cível *stricto sensu*, e o art.º

<sup>12</sup> Também por acórdão de 02 de Dezembro de 2003 [Conselheiros Faria Antunes (Relator), Moreira Alves e Alves Velho], em situação análoga se definiu que:

**“Responsabilidade do Estado - Responsabilidade extracontratual - Apreensão de veículo - Processo penal - Perda a favor do Estado**

I - Apreendido um veículo automóvel em processo-crime, por fazer o transporte de produto estupefaciente para entrega aos consumidores, deve ser logo requisitada e junta certidão do registo automóvel, a fim de que, após notificação dos titulares que se encontrem inscritos no registo, estes possam defender os seus direitos como terceiros de boa fé, nos termos do art.º 36-A do DL n.º 15/93, de 22-01, aditado pelo art.º 2 da Lei n.º 45/96, de 03-09.

II - Estando um veículo automóvel registado em nome da firma compradora, mas com o ónus da reserva da propriedade inscrito a favor da firma vendedora, é esta a verdadeira proprietária até integral pagamento do preço, condição suspensiva da transferência da propriedade.

III - Se esse veículo foi apreendido em processo-crime por transportar droga para ser entregue aos consumidores, e depois foi declarado perdido a favor do Estado Português sem conhecimento da firma vendedora, que não foi notificada da apreensão por não ter sido junta certidão do registo automóvel, pode esta firma demandar o Estado Português com base em responsabilidade aquiliana ou extracontratual, por se verificarem todos os pressupostos dessa responsabilidade, inclusive a culpa uma vez que houve uma negligente instrução do processo por não ter sido junta atempadamente a certidão do registo automóvel que possibilitaria a notificação daquela firma para que pudesse defender os seus direitos, enquanto terceira de boa fé, antes da declaração de perda do veículo a favor do Estado.”

22 da Constituição não é susceptível de a envolver, seja sob aplicação directa, seja por mediação do diploma mencionado sob IV ou de normas estabelecidas pelo juiz ao abrigo do art.º 10.º, n.º 3, do Código Civil.”

Por último, consigne-se neste passo o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 2015 2015, cujo sumário reza o seguinte, já sob a óptica da Lei Nova:

“I - Apesar da falta de regulamentação própria, desde há muito se vinha afirmando a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (fora dos casos específicos da jurisdição penal), com fundamento no art.º 22.º da CRP, que se considerava de aplicação directa, sem carecer de mediação normativa para poder ser invocado.

II - O regime aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31-12, concretiza o princípio consagrado no citado art.º 22.º sobre a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, considerando as suas diferentes funções: administrativa, jurisdicional e político-legislativa.

III - No que concerne à função jurisdicional, o referido regime distingue os danos ilicitamente causados pela administração da justiça (com destaque para a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável - art.º 12.º) e os danos decorrentes de erro judiciário, que pode consistir num erro de direito ou num erro de facto (art.º 13.º, n.º 1).

IV - O erro de direito deve ser manifestamente inconstitucional ou ilegal: não basta a mera existência de inconstitucionalidade ou ilegalidade, devendo tratar-se de erro evidente, crasso e indesculpável de qualificação, subsunção ou aplicação de uma norma jurídica; o erro de facto deve ser clamoroso e grosseiro, no que toca á admissão e valoração dos meios de prova e á fixação dos factos materiais da causa.

V - Todavia, o erro de julgamento deve ser demonstrado no próprio processo judicial em que foi cometido e através dos meios de impugnação que forem aí admissíveis; não na acção de responsabilidade em que se pretenda efectivar o direito de indemnização.

VI - Se não se fizer essa prova da revogação da decisão que tenha incorrido em erro judiciário (art. 13.º, n.º 2, do citado Regime), não será possível considerar verificada a ilicitude, pelo que a acção deve necessariamente improceder.

VII - Apesar do seu carácter restritivo, o referido regime não cerceia arbitrariamente e desproporcionadamente o princípio da responsabilidade do Estado nem o princípio da igualdade consagrados na Constituição (art.ºs 22.º e 13.º, respectivamente)”.

A responsabilidade civil, susceptível de ser assacada ao Estado por actos dos magistrados do Ministério Público no exercício das suas funções, fora das acções criminais imputadas aos próprios magistrados, só terá consequências na

sua esfera patrimonial se tiverem agido com dolo ou culpa grave. O que preserva, aliás, a sua independência funcional.

## REFERÊNCIAS

Ana Celeste Carvalho, “Responsabilidade civil por Erro Judiciário”, CEJ, Ebook, 2014

Fátima Galante, “A Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional”, *in* [www.verbojuridico.com](http://www.verbojuridico.com)

João Caupers, “A responsabilidade do Estado e outros entes públicos” – Cap. VIII”, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Disponível na internet

João Paulo Dias, “Responsabilidade e Transparência Democrática: o Papel dos Conselhos Superiores de Magistratura e do Ministério Público na Reinvenção da Prática Judicial”

João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima, “O Ministério Público em Portugal: Que papel, que lugar?”, CES, Coimbra, 2007

Márcio de Souza Guimarães, A responsabilidade civil do membro do Ministério Público, *in* Portal AMPERJ, Temas Jurídicos

Mário Ferreira Monte e Margarida Santos, “Posição, funções e responsabilidade democrática do Ministério Público no modelo processual penal português – algumas considerações”

Obra Colectiva, “Ministério Público: que futuro?”, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2012

“Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público”, Adoptados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de Setembro de 1990.

Salvador da Costa, “Responsabilidade Civil por Danos Derivados do Exercício da Função Jurisdicional“, *in* [www.inverbis.pt](http://www.inverbis.pt)

Verónica Bandeira, “Responsabilidade Civil do Estado decorrente da Função Jurisdicional *em Especial* pelo Erro Grosseiro”, Universidade do Porto, 2013



# ÉTICA NA PERSECUÇÃO DA JUSTIÇA: OS MODELOS DISCIPLINARES DE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

[Ethics in Public Prosecution: Regulatory Standards of Brazil and United States]

Gregório Assagra de Almeida<sup>1</sup>

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino<sup>2</sup>

Recebido em: 22.06.2016

Aprovado em: 04.08.2016

**SUMÁRIO:** 1. A estrutura do Ministério Público dos Estados Unidos (*public prosecution*). 1.1. *Public prosecution* no âmbito federal. 1.2. *Public prosecution* no âmbito dos estados. 1.3. Comparações introdutórias. 2. A disciplina ética dos *federal attorneys*. 2.1. Escorço histórico. 2.2. O Departamento de Justiça norte-americano (*US Department of Justice*). 2.2.1. O Escritório de Responsabilidade Profissional (*Office of Professional Responsibility*). 2.3. As principais normativas éticas da *public prosecution*. 2.4. As dificuldades de *compliance*. 2.5. Críticas preliminares ao modelo norte-americano. 3. A macroestrutura correcional brasileira: breve comparação com o modelo norte-americano. 3.1. As corregedorias-gerais do Ministério Público. 3.2. A Corregedoria Nacional do Ministério Público. 3.2.1. Perspectivas da Corregedoria Nacional como órgão indutor de *compliance*. 4. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** Os Estados Unidos da América e o Brasil criaram, cada um a seu modo, mecanismos de controle ético da atividade de persecução da Justiça. Por suas especificidades históricas, o país da América do Norte mantém essa atividade no âmbito do Poder Executivo. A *public prosecution* é praticada, em geral, por departamentos de justiça dos governos federal e estaduais, e o controle ético dos agentes adquire um caráter interno, ainda que relativamente

<sup>1</sup> Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos, Bolsista CAPES em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e mestre em Direito Processual Civil Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas. Foi diretor e coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Foi membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. É professor e foi coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Foi professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Foi professor visitante do Programa de Postgrado sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales em el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla, em La Mancha (Espanha). Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Organizador e coautor da obra Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácito, 1º lugar do Prêmio Jabuti 2015. Contato: greassagra@gmail.com

<sup>2</sup> Chefe de gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público (gestão 2015-2017). Contato: epvaquino@gmail.com

autônomo. No caso do governo federal norte-americano, o Departamento de Justiça emprega todos os *federal prosecutors*, que são disciplinados por escritórios do próprio Departamento, entre eles o Escritório de Responsabilidade Profissional, incumbido de processar as reclamações disciplinares. O Brasil, de outro lado, rompeu com regra estrita da tripartição de poderes e instituiu não só um ente de persecução da Justiça apartado do Poder Executivo, o Ministério Público, como um órgão de controle externo também sem vinculação com qualquer Poder ou com o Ministério Público. O Conselho Nacional do Ministério Público e a sua divisão investigativa e executiva, a Corregedoria Nacional, exercem a disciplina ética dos membros do *parquet* de modo independente, diferenciando-se das corregedorias-gerais pelo seu descolamento em relação ao órgão investigado. O presente trabalho procura destrinchar, ainda que de modo sumário, a atividade de controle disciplinar de *federal prosecutors* nos Estados Unidos e compará-la com o caso brasileiro. Para tanto, realizou-se (1) breve demonstração da estrutura da *public prosecution* norte-americana; (2) descrição das funções do Departamento de Justiça do governo federal e de seu Escritório de Responsabilidade Profissional; (3) enumeração de alguns problemas de *compliance* por parte de *federal prosecutors* e de membros do Ministério Público brasileiro; (4) análise do modelo de controle disciplinar dos Estados Unidos; e (5) explanação da macroestrutura do modelo correcional brasileiro. Ao final, demonstra-se que: (a) ao contrário do Brasil, que instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público, os Estados Unidos não possuem um órgão de controle externo da *public prosecution*; (b) o Escritório de Responsabilidade Profissional do governo federal norte-americano possui semelhanças com as corregedorias-gerais do Ministério Público brasileiro; (c) vige a regra do sigilo nas investigações realizadas pelo Escritório de Responsabilidade Profissional em face de *federal attorneys*, enquanto no Brasil a regra é a publicidade; (d) problemas de *compliance* atingem os dois países; os Estados Unidos, em razão da fragmentação dos regramentos éticos, e o Brasil, por conta de fatores estruturais; (e) a Corregedoria Nacional do Ministério Público pode induzir a aderência a regras éticas mediante ações planejadas em órgãos com atribuição disciplinar do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *Public prosecution is regulated in Brazil and in the United States of America differently. For historical reasons, the US keeps the activity within the Executive Branch of the government. Departments of Justice employ the attorneys both in federal and state governments, and ethical control is a matter of internal regulation. The US Department of Justice has an office responsible for processing complaints against federal attorneys, the Office of Professional Responsibility. In the other hand, Brazil established a body aside from the Executive Branch to prosecute criminals and represent collective interests. Its control mechanisms are both internal and external. The National Council of the Public Prosecution and its investigative division regulate prosecutors as an independent institution, while the internal offices of professional responsibility regulate prosecutors as divisions of the Public Prosecution itself. This paper aims to summarily examine the ethical regulation of federal prosecutors in the United States and compare it with the Brazilian case. For that, it is briefly described (1) the structure of US public prosecution; (2) the Department of Justice functions and the Office of Professional Responsibility functions; (3) some compliance problems by US and Brazilian prosecutors; (4) US standard of ethical regulation; (5) Brazilian ethical regulation of prosecutors. Finally, it is shown that: (a) unlike Brazil, which established an independent National Council, the United States does not have an external (from the Executive Branch) office of professional responsibility; (b) the US Office of Professional Responsibility has similarities with Brazilian internal (from the Public Prosecution) offices of professional responsibility; (c) confidentiality is the rule in US Office of Professional Responsibility investigations, while in Brazil confidentiality is exceptional; (d) both countries have compliance issues, the United States, due to numerous regulations, and Brazil, because of structural factors; (e) Brazilian Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility can promote compliance through planned and organized actions.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Ética. Regulação.

**KEYWORDS:** *Public Prosecution. Ethics. Regulation.*

## 1. A ESTRUTURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS UNIDOS (*PUBLIC PROSECUTION*)



Um dos assuntos mais complexos para se estudar e compreender nos Estados Unidos é o Ministério Público, ainda mais se comparado com o Brasil, onde há uma instituição muito bem definida constitucionalmente, com um sistema de recrutamento por concurso público constitucionalmente previsto e com garantias constitucionais simétricas às do Judiciário.

Nos Estados Unidos, diversamente do Brasil, não há uma instituição do Ministério Público bem definida e estruturada. No plano federal, para servir como exemplo, o procurador-geral integra o gabinete do presidente da República e possui funções que, comparadas com o Brasil, são ora do procurador-geral da República, ora do ministro da Justiça, ora do advogado-geral da União. Esses mesmos problemas estão presentes nos *federal attorneys*, que exercem funções somente em parte semelhantes aos procuradores da República no Brasil.

No plano federal, como se verá, os *attorneys* são nomeados politicamente. Em relação aos estados americanos, observa-se também semelhantes problemas, sendo que até mesmo no título do cargo exercido há muitas disparidades. Portanto, a presente pesquisa, mesmo diante das dificuldades existentes, procurará retratar, estruturalmente, o Ministério Público nos Estados Unidos, antes de adentrar o tema dos órgãos de controle disciplinar.

### **1.1 Public prosecution no âmbito federal**

O *Judiciary Act* de 1789 criou o cargo de procurador-geral dos Estados Unidos (*Attorney General of USA*), que evoluiu ao longo dos anos para se constituir no chefe do Departamento de Justiça e atuar para também garantir a aplicação da legislação do governo federal. É um cargo, em determinados aspectos, semelhante ao de procurador-geral da República no Brasil, mas com outras atribuições administrativas e jurisdicionais de defesa do governo federal.

O procurador-geral (*Attorney General of USA*) representa os Estados Unidos em questões jurídicas em geral e, ainda, emite, quando solicitado, conselhos e opiniões para o presidente e os chefes dos departamentos executivos do governo. Em matéria de excepcional gravidade ou importância, o procurador-geral comparece pessoalmente perante a Suprema Corte dos Estados Unidos.<sup>3</sup> Portanto, as funções do *Attorney General of USA* são amplas e complexas, incluindo, em termos de comparação, as funções exercidas no Brasil pelo procurador-geral da República, pelo procurador-geral da União e pelo ministro da Justiça.

Essas questões, aliadas ao sistema de investidura, à ampla autonomia dos estados, assim como ao fato de não existir uma disciplina na Constituição dos Estados Unidos sobre o tema, dificulta, em muito, a comparação em termos de estrutura e do modelo de atuação entre o Ministério Público no Brasil e o Ministério Público nos Estados Unidos.

3 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/ag>>.

Observa-se que nos Estados Unidos o *Attorney General* (procurador-geral) é membro do gabinete do presidente, sendo nomeado pelo próprio presidente com a supervisão e o consentimento do Senado.<sup>4</sup> O Departamento de Justiça, chefiado pelo *Attorney General*, guarda certas semelhanças com o Ministério da Justiça no Brasil, tanto é verdade que o *FBI (Federal Bureau of Investigation)*, que atua para investigar crimes praticados contra os Estados Unidos, integra o Departamento de Justiça. Há também os *United States Attorneys*, que são procuradores federais, nomeados pelo presidente com aprovação do Senado, que atuam perante os tribunais e juízes federais.

Os *federal attorneys* dos Estados Unidos atuam sob a direção do procurador-geral (*Attorney General*) nas causas que interessam à nação e também atuam para processar criminalmente investigações instauradas no âmbito de atuação do governo federal. Eles, ainda, defendem os Estados Unidos quando o país é parte em causas cíveis.

Há noventa e três procuradores federais (*federal attorneys*) nos Estados Unidos e em seus territórios.<sup>5</sup> Em cada uma das unidades judiciais federais (*federal judicial districts*) há um procurador federal (*U.S. Attorney*), com exceção de Guam e das Northern Mariana Islands, onde há um único procurador federal (*U.S. Attorney*) para servir as duas jurisdições.

Por exemplo, no Estado de New York há quatro unidades distritais de *federal attorneys*, cada uma chefiada por um *federal attorney*, sendo uma no Leste (New York, Eastern), outra no Norte (New York, Northern), outra no Sul (New York, Southern) e outra no Oeste do Estado (New York, Western).<sup>6</sup> Cada *federal attorney* dos EUA é o agente da lei federal e representa os Estados Unidos no âmbito da sua atuação jurisdicional.<sup>7</sup>

Os *federal attorneys* realizam a maior parte do trabalho nos casos em que os Estados Unidos são parte. Os *federal attorneys* exercem três grandes atribuições legais, nos termos do Título 28, Código dos Estados Unidos, Seção 547, sendo elas: (1) a atuação como autores nos processos criminais instaurados no âmbito da competência de atuação do governo federal; (2) demandante e defendente, conforme o caso, nas causas cíveis em que os Estados Unidos são parte; e (3) a cobrança de dívidas para com o governo federal, que são administrativamente incobráveis.

O gabinete de cada *federal attorney* nos Estados Unidos lida com uma grande variedade de casos e atua com uma mistura de litígios simples e complexos. Além disso, cada *federal attorney* exerce ampla discricionariedade no âmbito do campo de sua atuação para ajudar as jurisdições estaduais e locais

4 BURNHAM, William. *Introduction to the law and legal system of The United States*. United States of America: West, Thompson, 2006, p. 151.

5 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/usao/about/usattorneys.html>>.

6 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/usao/about/usattorneys.html>>.

7 ANSWERS UNITED STATES. Disponível em: <<http://answers.usa.gov/system/templates/selfservice/USAGov/#!/portal/1012/article/4546/US%20Attorneys>>.

para atender as necessidades das comunidades locais.<sup>8</sup> Diferentemente dos *federal judges* (juízes federais), que são nomeados para cargos vitalícios, os *federal attorneys* são nomeados pelo presidente da República com aprovação do Senado e podem ser exonerados pelo presidente.

Geralmente, todo novo presidente nomeia o seu *Attorney General* e *federal attorneys* para atuarem na sua gestão. Contudo, há grande discussão sobre os motivos da exoneração nas hipóteses em que essa exoneração se dê durante o mandato presidencial, o que não é comum, tanto que em 2006 o presidente Bush demitiu oito *federal attorneys* no curso do seu mandato, surgindo, com isso, grandes discussões públicas, inclusive com investigação pelo Senado para se aferir se as demissões eram arbitrárias e visavam a impedir investigações ou forçar investigações contra adversários do governo. Diante dessas questões, o Senado aprovou uma lei cancelando o poder do *Attorney General* de nomear *federal attorneys* interinos para ficar no cargo indefinitivamente, sem a aprovação do Senado.<sup>9</sup>

Por fim, convém destacar que os *United States Attorneys*, quando atuam criminalmente, são conhecidos como *federal prosecutors* (promotores federais), sendo que, no plano histórico, essas unidades de atuação do promotor federal são denominadas de *United States District Attorneys*. Os *federal attorneys* são assessorados por assistentes (*assistants United States attorneys*), que são aqueles que conduzem, diretamente, as investigações ao lado de integrantes do pessoal de apoio.

## 1.2. *Public prosecution* no âmbito dos estados

Será feita, agora, uma breve descrição do Ministério Público nos estados dos Estados Unidos. Há um cargo nos governos estaduais, de forma semelhante ao governo federal, que é de *Attorney General of State* (procurador-geral do Estado), que atua como chefe do Departamento Jurídico do Executivo e representa o estado dentro e fora do tribunal (*Court*).<sup>10</sup>

Na maioria dos Estados americanos, os procuradores-gerais dos estados (*Attorney General of States*) são eleitos em eleição popular pelos cidadãos do respectivo estado com a função de exercer o mandato em um certo período. Em alguns estados, contudo, os procuradores-gerais (*Attorney General States*) são escolhidos pelo próprio governador (*Alaska, American Samoa, Hawaii, New Hampshire, New Jersey, U.S. Virgin Islands, Wyoming*) e há escolha pelo

8 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <[http://www.justice.gov/usao/reading\\_room/reports/asr2013/13statrpt.pdf](http://www.justice.gov/usao/reading_room/reports/asr2013/13statrpt.pdf)>.

9 MEDIAMATTERS FOR AMERICA. Disponível em: <<http://mediamatters.org/research/2007/03/16/myths-and-falsehoods-in-the-us-attorney-scandal/138315>>.

10 BURNHAM, William. *Introduction to the law and legal system of The United States*. United States of America: West, Thompson, 2006, p. 152.

legislativo (*Maine*), pelo prefeito (*District of Columbia*) e até pela suprema corte estadual (*Tennessee*).<sup>11</sup>

Há também os promotores locais (*Local Prosecutors*). Muito embora os promotores (*prosecutors*) locais atuem em nome do Estado, geralmente eles são escolhidos em eleição popular pelos cidadãos de um determinado município que paga o seu salário. Esses *prosecutors* não estão sob a supervisão do procurador-geral do Estado (*Attorney General of State*). Ressalta que isso é o reflexo de uma política da própria comunidade local que sofre os efeitos diretos de crimes e, assim, deve ser capaz de expressar as suas preferências sobre políticas de aplicação da lei com a escolha de promotores que vão investigar e processar os autores de crimes.

Esses promotores locais (*local prosecutors*) atuam apenas em matéria penal e em questões quase-criminais (*quasi-criminal matters*), isso em nome do estado como uma regra. Assim, os municípios e as cidades precisam geralmente de um outro conjunto de advogados para defender o seu interesse em casos civis e em casos criminais relacionados com violações de leis municipais. Estes procuradores são chamados de procuradores da cidade e procuradores municipais (*city attorneys and county attorneys*).

Convém destacar que nas grandes cidades há enormes departamentos jurídicos, que são chefiados por um procurador da cidade (*city attorney*). A maioria dos municípios (*county*) e cidades (*city*) pequenos não têm demandas jurídicas suficientes para justificar ter um procurador (*attorney*) em tempo integral na equipe e, por isso, eles empregam um procurador de uma empresa privada, isso quando a supervisão ou a representação em juízo são necessárias.<sup>12</sup> Os promotores, geralmente, são escolhidos em eleições locais, mas não há um modelo uniforme entre os estados.

Convém destacar que o título que expressa a função de promotor de Justiça nos Estados Unidos não é uniforme e varia de estado para estado e inclui as mais diversas expressões. Está impregnado na prática, na cultura e na estrutura americana a ideia de que o promotor de justiça (*prosecutor*) é aquele funcionário do governo que atua, em nome do Estado, para punir os indivíduos que cometeram algum crime.

Há vários títulos utilizados para revelar essa função. Por exemplo: (a) *District Attorney* é a terminologia utilizada na Georgia, Massachusetts, New York, Pennsylvania, Oklahoma e no Texas; (b) *City Attorney* é a expressão acolhida em Missouri e nas Cidades do Estado de Washington; (c) *Commonwealth's Attorney* é a terminologia utilizada em Kentucky e na Virginia; (d) *District Attorney General* é título em Tennessee; (e) *Prosecuting Attorney* é usado no Hawaii, Idaho, Indiana, Ohio, Michigan, Município de Washington, West Virginia,

11 NATIONAL ASSOCIATION OF ATTORNEYS GENERAL. Disponível em: <<http://www.naag.org/current-attorneys-general.php>>.

12 BURNHAM, William. *Introduction to the law and legal system of The United States*. United States of America: West, Thompson, 2006, p. 153-154.

Missouri, com exceção das cidades que acolhem a expressão *City Attorney prosecutors*; (f) *County Attorney* é a expressão utilizada no Estado do Arizona; (g) *County Prosecutor* é o título utilizado em New Jersey; (h) *State's Attorney* é a expressão dos Estados da Connecticut, Florida, Illinois, Maryland e Vermont; (i) *State Prosecutor, Attorney General* é acolhida em Delaware e Rhode Island; (j) *Solicitor* é o título utilizado na Carolina do Sul.<sup>13</sup>

### 1.3. Comparações introdutórias

Pelo que se observa, é bem diferente e complexa a estrutura do modelo de Ministério Público dos Estados Unidos, com constituição e funções bem diversas do Ministério Público brasileiro. Os procuradores (ou promotores) nos Estados Unidos estão, geralmente, inseridos no contexto da estrutura do Executivo (federal ou estadual, conforme o caso) e dividem-se, portanto, em federais e estaduais e eles representam o respectivo governo (federal ou estadual) perante o Judiciário, nas causas criminais.

Há, ainda, em muitas cidades, os promotores que atuam no âmbito do interesse da respectiva cidade (*district attorneys*). Geralmente os processos criminais são hoje conduzidos por um promotor público nos Estados Unidos, mas há ainda, em alguns estados, os procuradores privados (*Private attorneys* ou *Private criminal prosecutions*), que são aqueles que atuam com a finalidade de levar em juízo casos criminais em nome da parte, de modo até certo ponto semelhante às ações penais de iniciativa privada ou às ações penais de iniciativa particular, subsidiárias da iniciativa do Ministério Público.

Verifica-se, também, que as garantias asseguradas aos juízes federais nos Estados Unidos (*federal judges*), principalmente a vitaliciedade, não se aplicam aos promotores federais (*federal attorneys*), que são nomeados pelo presidente com a aprovação do Senado, mas podem ser exonerados pelo presidente. Não há inclusive previsão expressa do Ministério Público na Constituição dos Estados Unidos, e mesmo o fundamento para a nomeação do procurador-geral (*Attorney General of USA*) pelo presidente da República é geralmente extraído de previsão indireta da Constituição (Artigo II, Seção 2, Cláusula).

<sup>13</sup> Nesse sentido: "A *district attorney* is a government official who prosecutes crimes in a certain jurisdiction. Depending on the jurisdiction, they attain their position by either election or appointment. Other titles for district attorney are *solicitor*, *commonwealth attorney*, *state attorney*, *county attorney*, *county prosecutor*, or *prosecuting attorney*. *District attorneys* prosecute non-federal law violations in their jurisdictions. In most states, the organization of a jurisdiction is by counties or a combination of counties. Some cities also have *district attorneys*." (ANSWERS UNITED STATES. Disponível em: <<http://answers.usa.gov/system/templates/selfservice/USAGov/#!/portal/1012/article/3232/District-Attorneys>>.)



## 2. A DISCIPLINA ÉTICA DOS *FEDERAL ATTORNEYS*

### 2.1. Escorço histórico

A evolução da disciplina ética dos *federal attorneys* passa por *Watergate* (1972 a 1975), o escândalo de corrupção e abuso de poder que forçou a renúncia do então presidente norte-americano Richard Nixon.<sup>14</sup>

Dois *attorneys general*, que se sucederam na gestão Nixon, figuraram como envolvidos no escândalo:

John Mitchell foi condenado por conspiração, obstrução da justiça e perjúrio. Nas palavras de Judith Wish, “*the tape recordings proved that Mitchell had participated in planning the Watergate break-ins and had repeatedly assisted in trying to cover up the White House’s involvement in the scheme after the arrests*”<sup>15</sup>.

Richard Kleindienst confessou, após o estouro de *Watergate*, ter praticado falso testemunho perante o Comitê Judiciário do Senado (*Senate Judiciary Committee*). Admitiu que Nixon ordenara o arquivamento sumário do processo contra uma empresa que havia contribuído financeiramente para a convenção do Partido Republicano, que indicaria o presidente à reeleição.

*In entering his guilty plea, Kleindienst admitted that President Nixon had telephoned him and ordered him to drop the antitrust case against ITT. In the tape recordings of that call, now on the Internet, Nixon ordered Kleindienst to drop the case, not to file a brief due in court the following day, and to “stay the hell out of it”*<sup>16</sup>.

Segundo Wish, o escândalo resultou na desmoralização do Departamento de Justiça<sup>17</sup> e, conseqüentemente, de todo o corpo de *attorneys*, responsáveis pela aplicação das leis federais nos Estados Unidos.

Em resposta, foi criado, no ano de 1975, o Escritório de Responsabilidade Profissional (*Office of Professional Responsibility*) como parte do Departamento

14 Como resultado de um esquema intrincado de violações ao escritório do Comitê Nacional do Partido Democrata (*Democratic National Committee Headquarters*), localizado no Edifício Watergate, em Washington, DC, incluindo a instalação de escutas e a subsequente tentativa de encobrimento dos crimes, Nixon e dois *attorneys general*, que chefiaram o Departamento de Justiça em períodos diferentes daquela gestão, perderam seus cargos na alta administração dos Estados Unidos [WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 268].

15 Em tradução livre: “as gravações provaram que Mitchell participara do planejamento das violações ao escritório de Watergate e tentara, repetidamente, encobrir o envolvimento da Casa Branca no esquema criminoso” [WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 269].

16 Em tradução livre: “Ao se declarar culpado, Kleindienst admitiu que o presidente Nixon ordenara o arquivamento sumário de um processo contra a ITT. Nas gravações, agora disponíveis na internet, Nixon aparece ordenando o arquivamento do caso, sequer permitindo breve apresentação em Corte no dia seguinte, e determinando a Kleindienst que ‘ficasse fora disso’” [WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 269].

17 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 269.



de Justiça, para processar alegações de violação de normas por parte dos integrantes do Departamento<sup>18</sup>. Também foram aprovadas, em 1978, já sob a administração do presidente Jimmy Carter, normativas sobre as obrigações éticas a que *attorneys* deveriam aderir: a Lei de Ética no Governo (*Ethics in Government Act*) e a Lei de Reforma do Serviço Público (*Civil Service Reform Act*)<sup>19</sup>.

## **2.2. O Departamento de Justiça norte-americano (*US Department of Justice*)**

As funções do Departamento de Justiça norte-americano são as de aplicar a lei; prover segurança pública; liderar a prevenção e o controle da criminalidade nos Estados Unidos; punir os infratores; e assegurar a administração imparcial da Justiça<sup>20</sup>.

Quase cem anos após o *Judiciary Act* (1789), que criou a Procuradoria-Geral dos Estados Unidos (*Attorney General of USA*), o Congresso norte-americano aprovou o *Act to Establish the Department of Justice* (1870), instituindo um departamento executivo do governo, chefiado pelo *attorney general*.<sup>21</sup>

Atualmente, o Departamento é estruturado a partir do Escritório da Procuradoria-Geral (*Office of the Attorney General*), incluso o procurador-geral adjunto (*deputy attorney general*), e seguido por divisões e escritórios, um deles o Escritório de Responsabilidade Profissional (*Office of Professional Responsibility*), que possui competência para processar reclamações disciplinares em face de *attorneys*.<sup>22</sup>

### **2.2.1. O Escritório de Responsabilidade Profissional (*Office of Professional Responsibility*)**

Segundo as informações do Departamento de Justiça, o Escritório de Responsabilidade Profissional (*OPR*, na sigla em inglês)

*is responsible for investigating allegations of misconduct involving Department attorneys that relate to the exercise of their authority to investigate, litigate or provide legal advice, as well as allegations of*

18 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice's Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert's Papers (Resource Material Series n° 80), p. 270.

19 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice's Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert's Papers (Resource Material Series n° 80), p. 270.

20 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/about>>.

21 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/about>>.

22 UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/about>>.

*misconduct by law enforcement personnel when related to allegations of attorney misconduct within the jurisdiction of OPR*<sup>23</sup>.

Apesar de fazer parte da estrutura do Departamento de Justiça e de se reportar diretamente ao *attorney general*, o Escritório é tido por autônomo, sendo liderado por um conselheiro (*counsel*) e um conselheiro adjunto (*deputy counsel*). Segundo Wish, as investigações focam na aderência dos *attorneys* do Departamento de Justiça às regras disciplinares (*compliance*). Existem quatro conselheiros associados (*associate counsel*) que supervisionam o trabalho de vinte e dois conselheiros assistentes (*assistent counsel*).<sup>24</sup>

As investigações do *OPR* usualmente recorrem à designação de dois conselheiros assistentes para seu processamento e acontecem em número de oitenta a cem por ano, apesar das mais de mil reclamações recebidas. Ao final, os conselheiros assistentes preparam um relatório conclusivo sobre a conduta do *attorney* investigado (infração disciplinar, desleixo, erro ou atuação idônea) e o remetem ao chefe da divisão ou do escritório em que ele oficia.<sup>25</sup> Para além disso, não há envolvimento do Escritório (*“OPR is otherwise not involved in the discipline process”*<sup>26</sup>). As punições podem variar da advertência escrita à demissão, passando pela suspensão sem vencimentos.<sup>27</sup>

Os relatórios do Escritório de Responsabilidade são, em regra, sigilosos, *“shared on a need-to-know basis”*<sup>28</sup>. Segundo Wish, a razão é o conteúdo sensível sobre o *attorney* investigado e sobre eventuais testemunhas<sup>29</sup>, mas essa justificativa encontra forte resistência em Bruce Green, para quem:

*asking a DOJ office to regulate federal prosecutors is like asking the fox to guard the henhouse. Skepticism is especially warranted because OPR discloses few details of its work. Although OPR issues annual reports that summarize its investigative conclusions, the reports are untimely, do not name names, and offer few details. OPR’s statistical summaries indicate*

23 Em tradução livre: “é responsável por averiguar infrações disciplinares praticadas por membros do Departamento, relacionadas com o exercício da atividade de investigação, litigância ou consultoria jurídica, bem como reclamações contra aplicadores da lei quando relacionadas às alegações de infração por parte dos membros do Departamento” (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/opr>>)

24 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 278.

25 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 279; 282.

26 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 282.

27 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 282.

28 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 282.

29 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 282.

*that most allegations are not investigated and that most investigations go nowhere.*<sup>30</sup>

É importante não confundir as funções do Escritório de Responsabilidade Profissional com as dos inspetores gerais (*Inspectors General*). Estes foram instituídos, inicialmente, em número de treze, distribuídos em agências do governo norte-americano para controlar a eficiência econômica de políticas públicas, programas e operações. “*The Act [Inspector General Act of 1978] gave Inspectors General their own staffs and budgets and a level of independence from the agency head to which he or she reported*”.<sup>31</sup>

Apesar de alguma resistência do Escritório de Responsabilidade Profissional (*OPR*), o Congresso norte-americano instituiu, em 1988, um inspetor geral para o Departamento de Justiça. As competências, no entanto, foram bem definidas e diferenciadas do *OPR*. “*The Office of the Inspector General [...] mission is to detect and deter waste, fraud abuse, and misconduct in DOJ programs and personnel, and to promote economy and efficiency in those programs*”<sup>32</sup>.

No caso do Brasil, a Corregedoria Nacional do Ministério Público vem realizando um trabalho de auditoria – semelhante ao praticado pelo *Office of the Inspector General* norte-americano – quando das inspeções gerais, cujo ciclo inicial deve terminar no ano de 2017. De acordo com relatórios do órgão correcional, constantes do sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, verificam-se desde problemas estritamente disciplinares a questões financeiras e de administração material.<sup>33</sup>

### 2.3. As principais normativas éticas da *public prosecution*

Após *Watergate*, o governo norte-americano realizou uma série de reformas tendentes a mitigar o risco ético no âmbito federal. Instituiu o Escritório de Responsabilidade Profissional e idealizou dois atos normativos de direito material: a Lei de Ética no Governo (*Ethics in Government Act*) e a Lei de Reforma do Serviço Público (*Civil Service Reform Act*).<sup>34</sup>

30 Em tradução livre: “atribuir a um oficial do DOJ a competência para disciplinar os procuradores da República é como pedir à raposa que vigie o galinheiro. O ceticismo sobre essa fiscalização é incrementado pelo fato de que o OPR divulga poucos detalhes sobre o seu trabalho. Apesar de o OPR elaborar relatórios anuais sobre suas atividades investigativas, tais relatórios são intempestivos, não elencam os nomes dos investigados e oferecem poucos detalhes. As estatísticas sumárias do OPR indicam que a maioria das alegações não são investigadas e que grande parte das investigações nada concluem” (GREEN, Bruce A. *Regulating federal prosecutors: let there be light*. United States of America: Yale Law Journal, 2009).

31 Em tradução livre: “A Lei do Inspetor Geral, de 1978, atribuiu aos inspetores gerais sua própria equipe e seu próprio orçamento, além de um nível de independência em relação à agência a que ele deveria se reportar” [WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 273].

32 Em tradução livre: “A missão do Escritório do Inspetor Geral é a de detectar e impedir desperdício e fraude em programas do DOJ, além de infrações por parte da equipe do Departamento. Também deve promover economia e eficiência nesses programas” (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE). Disponível em: <<http://www.oig.justice.gov/about>>.

33 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.enmp.mp.br>>.

34 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 271-272.

A Lei de Ética no Governo possui três objetivos: (1) trazer confiança à sociedade; (2) prevenir o surgimento de conflitos éticos; e (3) impedir pessoas inidôneas de ingressar no serviço público.<sup>35</sup>

Os principais pontos da Lei são:<sup>36</sup>

(a) a criação do Escritório de Ética Governamental (*Office of Government Ethics*);

(b) a obrigação de transparência sobre as finanças dos servidores de alto escalão, reportadas a oficiais políticos e de carreira, e disponibilizadas para o público. Entram nesta categoria os presentes, os ganhos eventuais, as dívidas e os detalhes das finanças do cônjuge do agente público. O objetivo é investigar a utilização de informações oficiais para incremento financeiro pessoal. No caso de *federal attorneys*, contudo, a verificação é realizada em documento sigiloso (*Confidential Financial Disclosure Report*), disponível apenas para os chefes de divisão.

(c) a permissão para o Escritório de Ética Governamental criar regras de conduta para os servidores do Poder Executivo. Nesse sentido, o Escritório criou o Código de Conduta dos servidores do Executivo (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*).

A Lei de Reforma do Serviço Público tem o objetivo principal de proteger o agente público contra desmandos políticos. Instituiu o sistema meritório para ingresso nas carreiras do Departamento de Justiça (“*fair and open competition*”); protege os agentes contra ações políticas arbitrárias; traz segurança a delatores; e proíbe autoridades públicas de influenciar as eleições.<sup>37</sup>

Os dois principais atos de reforma pós-*Watergate* demonstram a preocupação da sociedade norte-americana com a repetição do uso de *federal prosecutors* em contendas políticas.

No Brasil, a adoção da regra do concurso público (CRFB/1988, artigo 127, § 2º), a obrigação de declaração da renda pessoal (Lei nº 8.730/1993, artigo 1º, inciso VI) e o descolamento do Ministério Público como instituição autônoma (CRFB/1988, artigo 127, §§ 1º, 2º e 3º) garantem uma medida de isenção salutar ao bom funcionamento da persecução da Justiça.

#### 2.4. As dificuldades de *compliance*

A literatura jurídica norte-americana discute à exaustão o que parece ser um dos maiores problemas de *compliance* da *public prosecution*: a fragmentação

35 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 271-272.

36 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 271-272.

37 WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 271-272.

das regras de conduta. Fazem esse diagnóstico Bradley Tennis<sup>38</sup>, Fred Zacharias e Bruce Green<sup>39</sup>.

A nota de identidade entre as razões apontadas por esses autores é a maneira como se desenvolve o federalismo nos Estados Unidos. É alto o grau de autonomia dos estados-membros para criar o Direito, mesmo no campo punitivo. Normas disciplinares produzidas por cortes estaduais obrigam inclusive *federal attorneys*.

Para Tennis,

*Federal prosecutors are subject to a bewildering array of ethical regulations ranging from state ethical codes to local rules adopted by federal courts to the internal policies of the Department of Justice. The inconsistent and overlapping application of these ethical rules has led to regulatory confusion and has inhibited the development of clear ethical expectations for federal prosecutors.*<sup>40</sup>

Previsibilidade é o principal fator de aderência às regras. “[...] o mundo apresenta ao homem uma multiplicidade de possíveis experiências e ações, em contraposição ao seu limitado potencial em termos de percepção [...]”<sup>41</sup>. A clareza e a sistemática dos textos normativos auxiliam na correção de expectativas. Essa constatação é tão mais importante quando considerada a seara jurídico-punitiva, que inflige sofrimento ao homem em nome da supremacia de certos interesses comunitários.

A consequência mais deletéria da falta de sistematização do regramento disciplinar de *federal attorneys* nos Estados Unidos é a ultracautela, ou *compliance* de afastamento: “*This uncertainty may have the effect of chilling the exercise of certain prosecutorial functions as prosecutors make the safe decision to abide by the most restrictive of potentially applicable regulations*”<sup>42</sup>. Como medida de segurança, *federal attorneys* escolhem por aderir às interpretações mais restritivas e terminam por refrear investigações importantes.

O cenário brasileiro é marcado por maior previsibilidade quanto aos textos aplicáveis. As leis orgânicas dos Ministérios Públicos preveem regras de conduta que subordinam os membros de cada unidade em particular. Além disso, quanto aos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e Militar, a atuação dos membros

38 TENNIS, Bradley T. *Uniform ethical regulation of federal prosecutors*. United States of America: The Yale Law Journal, 2010.

39 “[...] *federal courts have arrogated to themselves the power to pick and choose among the professional codes of conduct; some adopt local state rules, some adopt their own standars, and some rely on ABA models*” (em tradução livre: “cortes federais arrogaram-se do poder de escolha sobre quais regulamentos éticos são aplicáveis; algumas adotam regras locais, outras adotam seus próprios padrões, e algumas utilizam o Código da Ordem dos Advogados”) [ZACHARIAS, Fred C.; GREEN, Bruce. *Rationalizing judicial regulation of lawyers*. United States of America: University of San Diego, 2009, p. 4].

40 Em tradução livre: “Procuradores da República estão sujeitos a um desnorante feixe de regulamentos éticos, desde os locais aos do Departamento de Justiça, passando pelos estaduais. A aplicação incongruente e sobreposta dessas regras disciplinares levou a uma confusão regulatória e inibiu o desenvolvimento de expectativas éticas claras por parte dos procuradores.” (TENNIS, Bradley T. *Uniform ethical regulation of federal prosecutors*. United States of America: The Yale Law Journal, 2010, p. 147).

41 LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 45.

42 TENNIS, Bradley T. *Uniform ethical regulation of federal prosecutors*. United States of America: The Yale Law Journal, 2010, p. 153.



em cortes regionais não reclama a aplicação de normativas dos estados-membros, mas preserva a incidência da Lei Orgânica do Ministério Público da União. Essa é uma diferença fundamental em relação à *public prosecution* norte-americana.

Nada obstante, problemas de *compliance* também são identificados no Brasil. Sem pretensão de exaustividade, pontuam-se alguns: ausência de uma doutrina de corregedorias, que sirva ao esclarecimento de temas tortuosos e de termos demasiado genéricos (*v.g.*, atuação político-partidária); falta de estrutura em alguns órgãos de controle disciplinar; carga excessiva de trabalho; ausência de plano estratégico em certas unidades; entre outros.

Os objetivos deste artigo impedem o aprofundamento do tema. Importante registrar, contudo, a essencialidade da clareza e da sistemática normativa para o trabalho de persecução da Justiça com observância da ética e dos ditames processuais devidos.

## 2.5. Críticas preliminares ao modelo norte-americano

Alguns pesquisadores norte-americanos demonstram otimismo com o modelo atual daquele país, em que o *attorney general* e todo o Departamento de Justiça são parte integrante do Poder Executivo.

Shugerman fala em *accountability* profissional – muito mais do que político – derivado da criação de um departamento centralizado “*as an institutional base for mid-level career government lawyers below the Attorney General*”<sup>43</sup>. O autor define o Departamento de Justiça como “*a department with at least an aspiration of commitment to the rule of law, even if political pressures created some conflicts with those aspirations*”<sup>44</sup>.

A teoria se baseia em dois pilares: (1) centralização de *federal attorneys*, para evitar dispersão e influência política regional; e (2) criação de uma carreira de *mid-level attorneys* (algo como membros “de piso”, em português), com reforço de uma cultura de independência profissional entre eles, mantidas as possibilidades de ligação político-partidária do *attorney general*. Shugerman conclui desta maneira:

*The theory underlying the DOJ’s creation was that government lawyers would gain autonomy by being removed from partisan networks and that this separation would allow government lawyers to adhere to their own professional norms. The lawyers would hold each other accountable – another example of independence and accountability as relative terms.*

43 Em tradução livre: “como uma base institucional para membros de piso, abaixo do procurador-geral” (SHURGERMAN, Jed Handelsman. *The creation of the Department of Justice: professionalization without civil rights or civil service*. United States of America: Stanford Law Review, 2014, p. 170).

44 Em tradução livre: “um departamento com, no mínimo, a aspiração de comprometimento com o Estado de Direito, ainda que pressões políticas tenham criado alguns conflitos” (SHURGERMAN, Jed Handelsman. *The creation of the Department of Justice: professionalization without civil rights or civil service*. United States of America: Stanford Law Review, 2014, p. 170).



*Lawyerly independence depended upon professional accountability (as opposed to political accountability).*<sup>45</sup>

Judith Wish também faz um retrato otimista desse modelo. Relata que, após *Watergate*, houve pressões para separar o Departamento de Justiça do Poder Executivo. A criação do Escritório de Responsabilidade Profissional, idealizada pelo *attorney general* Edward Levi, foi peça fundamental “*to resist Congressional attempts to split the Justice Department or establish prosecutorial and other law enforcement authority outside of the Executive Branch and the control of the President*”<sup>46</sup>.

Para Wish, os mecanismos internos ao Departamento de Justiça funcionam de maneira satisfatória. Além do Escritório de Responsabilidade Profissional, há outros escritórios que realizam papéis complementares de controle ético de *attorneys*, inclusive ações preventivas:

*The Justice’s Department commitment to the maintenance of high ethical conduct by its attorneys is demonstrated by the fact that it has five separate offices that handle ethics issues, as well as a significant training programme. I have already discussed the creation of the Office of Professional Responsibility, the Public Integrity Section in the Criminal Division, and the Office of the Inspector General. Those offices primarily focus on investigating allegations of ethics violations that have already occurred. The Professional Responsibility Advisory Office (PRAO) and the Department Ethics Office, on the other hand, are focused on providing ethics advice to all Department employees prior to any allegations having arisen. In addition, the Department makes available throughout the year a large array of training courses for attorneys in a variety of settings, and recently adopted policy of mandatory annual Professionalism Training.*<sup>47</sup>

No Brasil, o modelo de completa separação do Ministério Público em relação ao Poder Executivo não só reforçou a cultura de independência profissional entre os membros de piso, o que Tennis chamou de “*professional*

45 Em tradução livre: “A base teórica para criação do DOJ foi a pretensão de autonomia dos membros de piso, removidos das influências das redes partidárias regionais, e, com isso, o aumento da aderência às normas profissionais. Os membros prestariam contas entre si – outro exemplo de independência e accountability como conceitos relativos. A independência dependeria de accountability profissional (oposto ao accountability político)” (SHURGERMAN, Jed Handelsman. *The creation of the Department of Justice: professionalization without civil rights or civil service*. United States of America: Stanford Law Review, 2014, p. 171).

46 Em tradução livre: “para resistir às tentativas do Congresso de dividir o Departamento de Justiça ou de retirar do Poder Executivo as atividades de persecução da Justiça e outras de aplicação da lei” (WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 270).

47 Em tradução livre: “O compromisso do Departamento de Justiça em manter elevado o nível ético de seus membros é demonstrado pelo fato de que possui cinco escritórios diferentes com atribuições de disciplina ética, assim como um bom programa de treinamento. Já se discutiu a criação do Escritório de Responsabilidade Profissional, da Seção de Integridade Pública da Divisão Criminal e do Escritório do Inspetor Geral. Esses escritórios focam primariamente na investigação de alegações de infração disciplinar já ocorrida. Por outro lado, o Escritório de Consulta sobre Responsabilidade Profissional (PRAO) e o Escritório de Ética promovem aconselhamento sobre questões éticas para todos os empregados do Departamento, antes da ocorrência de infração disciplinar. No mais, o Departamento organiza diversos cursos ao longo do ano, e adotou, recentemente, uma política de treinamento profissional obrigatório” (WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series n° 80), p. 274].

*accountability*”, como afastou das procuradorias-gerais a necessidade de *accountability* político.

A grave crise enfrentada no âmbito da União, demonstrando envolvimento do alto escalão de diversos partidos políticos, inclusive do governista, em escândalos sucessivos de corrupção, é a prova de fogo do modelo brasileiro de persecução da Justiça. Enquanto *Watergate* alcançou todo o trabalho do Departamento de Justiça, revelando a utilização de *federal prosecutors* como braços mafiosos do Estado, os escândalos brasileiros parecem não atingir o núcleo duro do Ministério Público, instituição que sai fortalecida nesse cenário.

Outro ponto de debate em relação ao controle da *public prosecution* norte-americana é a regra de sigilo dos relatórios do Escritório de Responsabilidade Profissional. Judith Wish não vê problemas nesse procedimento – “*This is because they contain sensitive information about the subject attorney*”<sup>48</sup> –, mas Bruce Green aponta contradições e desmandos:

*DOJ encourages corporations to disclose the results of their internal investigations to promote compliance with the law; it ought to apply the same standard of transparency to itself. [...] The annual report does not even say what happened to federal prosecutors charged with misconduct in court opinions. [...] OPR’s work is even more secretive than ordinary attorney disciplinary processes, which have themselves been criticized as too opaque because they make public the records of disciplinary investigations and proceedings only if a court finds serious misconduct.*<sup>49</sup>

No caso do Brasil, a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 2011) subordina o Ministério Público aos seus ditames (artigo 1º, parágrafo único, inciso I), determina a regra da publicidade (artigo 3º, inciso I) e inclui, como hipóteses de sigilo, a possibilidade de comprometimento de atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (artigo 23, inciso VIII), e os casos em que preponderarem a proteção da vida privada sobre a necessidade de *accountability* público (artigo 31).

A regra no Brasil, portanto, é a publicidade. Os casos especiais de proteção da privacidade (ex.: envolvimento de criança ou adolescente, violência contra a mulher *etc.*) e de proteção da própria investigação devem ser identificados e tratados em conformidade com o grau de sigilo das informações. Importante

48 Em tradução livre: “em razão de informações sensíveis sobre o membro investigado” (WISH, Judith B. *The United States Department of Justice’s Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert’s Papers (Resource Material Series nº 80), p. 282).

49 Em tradução livre: “DOJ encoraja corporações a divulgar os resultados de suas investigações internas, a fim de promover compliance; ele deve, portanto, aplicar o mesmo padrão de transparência a suas próprias investigações. O relatório anual nada diz sobre o resultado das investigações em face de procuradores da República. O trabalho do OPR é inclusive mais secreto do que processos disciplinares em face de advogados, que também são criticados pela falta de transparência em razão de divulgarem investigações e procedimentos apenas se as cortes apontarem falta grave” (GREEN, Bruce A. *Regulating federal prosecutors: let there be light*. United States of America: Yale Law Journal, 2009, pp. 157-159).

observar que a celeridade do processo e a publicidade da decisão absolutória são fatores mitigadores de prejuízo à imagem do investigado. Procedimentos longos e secretos são muito mais deletérios aos sujeitos processados e aos órgãos disciplinares.

### **3. A MACROESTRUTURA CORRECIONAL BRASILEIRA: BREVE COMPARAÇÃO COM O MODELO NORTE-AMERICANO**

#### **3.1. As corregedorias-gerais do Ministério Público**

As corregedorias-gerais do Ministério Público são chefiadas por membros da própria instituição, escolhidos ou indicados por órgãos colegiados das respectivas Administrações Superiores para mandato limitado (Lei nº 8.625, artigos 12, inciso V, e 16; Lei Complementar nº 75/1993, artigo 64; entre outros dispositivos).

Possuem funções de orientação e fiscalização, podendo expedir recomendações não vinculativas e iniciar investigações sobre condutas infracionais. Também devem realizar inspeções e correções periódicas nas promotorias e procuradorias (Lei nº 8.625, artigo 17, inciso I; Lei Complementar nº 75/1993, artigo 65, inciso II; Resolução CNMP nº 43/2009; entre outros dispositivos).

A autonomia do corregedor-geral é a inerente à sua condição de membro do Ministério Público. O mandato fixo e o mecanismo de destituição por decisão colegiada, com quórum qualificado, fortalecem a liberdade de atuação (Lei nº 8.625, artigo 12, inciso VI; Lei Complementar nº 75/1993, artigo 64, § 3º; entre outros dispositivos).

De acordo com as discussões atuais sobre unificação das tabelas do Ministério Público, existiriam três gêneros de procedimento disciplinar, independentemente da nomenclatura utilizada na legislação local: (1) a reclamação disciplinar, de caráter informativo preliminar, não punitivo; (2) a sindicância/inquérito administrativo, de caráter investigativo inquisitorial, não punitivo; e (3) o processo administrativo disciplinar, de caráter processual contraditório, com possibilidade de punição.

A depender da legislação local, a corregedoria-geral deterá atribuição para todos ou alguns dos procedimentos descritos. No caso do Ministério Público da União, por exemplo, as corregedorias-gerais dos ramos devem submeter o pedido de abertura de processo administrativo disciplinar aos conselhos superiores (Lei Complementar nº 75/1993, artigos 65, inciso III, 106, inciso III, 139, inciso II, e 174, inciso III).

Note-se que, de certo ângulo, o Escritório de Responsabilidade Profissional do Direito norte-americano é assemelhado às corregedorias-gerais do Ministério

Público brasileiro. O Escritório integra a estrutura do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, é chefiado por integrante da carreira e detém competência disciplinar. Do lado brasileiro, as corregedorias-gerais integram a estrutura do próprio Ministério Público, são chefiadas por membros da carreira e possuem competência disciplinar.

Uma diferença notável é a completa dissociação das corregedorias-gerais em relação ao Poder Executivo, na esteira da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (CRFB/1988, artigo 127). No caso norte-americano, o Escritório de Responsabilidade Profissional é órgão do Departamento de Justiça, que, por sua vez, define-se como agência executiva do governo dos Estados Unidos.

### 3.2. A Corregedoria Nacional do Ministério Público

A Corregedoria Nacional do Ministério Público é a divisão investigativa e executiva do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo, instituído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Investigativa porque detém a atribuição de receber reclamações disciplinares contra membros do Ministério Público, processar sindicâncias e instaurar processos administrativos disciplinares<sup>50</sup> (CRFB/1988, artigo 130-A, § 3º, inciso I; Regimento Interno, artigo 18, I e VI).

Executiva porque há competência para realizar inspeções e correções em quaisquer órgãos do Ministério Público brasileiro (CRFB/1988, artigo 130-A, § 3º, inciso II; Regimento Interno, artigo 18, inciso II).

A Corregedoria Nacional é chefiada por um dos conselheiros do CNMP, dentre os seus integrantes da carreira do Ministério Público, para um mandato fixo e não renovável de dois anos (CRFB/1988, artigo 130-A, § 3º, *caput*; Regimento Interno, artigo 17, *caput*).

O corregedor nacional possui autonomia interna (relativa ao próprio CNMP) para eleger as prioridades finalísticas e para organizar as rotinas de trabalho de suas unidades (Regimento Interno, artigo 16). Em termos de gestão, é fundamental o alinhamento com o planejamento estratégico delineado para o Conselho.

A principal característica da Corregedoria Nacional, contudo, é a sua autonomia externa (relativa ao Ministério Público). Neste ponto reside um importante marco diferencial para com o Escritório de Responsabilidade Profissional norte-americano. Enquanto este é um órgão do Departamento de Justiça, aquela é uma divisão sem contato com o Ministério Público, que, ademais, controla órgãos e membros das esferas estadual e federal. Está apartada

<sup>50</sup> Apesar da possibilidade de instauração pela Corregedoria, os processos administrativos disciplinares são processados pelo Plenário, escolhido um conselheiro relator.

dos Poderes do Estado e do próprio Ministério Público. Faz parte de um órgão controlador independente, de natureza constitucional.

### **3.2.1. Perspectivas da Corregedoria Nacional como órgão indutor de compliance**

No ano de 2015, a Corregedoria Nacional iniciou um ciclo de inspeções em órgãos de atribuição disciplinar dos Ministérios Públicos.<sup>51</sup> O intuito é o de realizar um diagnóstico dos principais controladores de conduta ética do *parquet* brasileiro: as corregedorias-gerais, as procuradorias-gerais, os colégios de procuradores de justiça e os conselhos superiores.

Entende-se que a Corregedoria Nacional possui um papel de indutora de aderência ética nos níveis das Administrações Superiores e das promotorias e procuradorias. Até mesmo para tornar o seu trabalho de supervisão nacional mais eficiente, é importante que auxilie os Ministérios Públicos a resolver questões que dificultam a aderência a normas, como a desestruturação de corregedorias, a carência de planejamento estratégico, a ausência de doutrina relevante sobre problemas práticos de ordem jurídico-disciplinar etc.

Um ciclo de inspeções traz a oportunidade de identificar o melhor de cada unidade. Ao final, o retrato do órgão disciplinar ideal pode ser traçado: uma boa proporção membro auxiliar/membros totais; o melhor modelo de controle de prazos; as mais eficazes práticas de governança; a estatística necessária; modos exemplares de *accountability*; o equilíbrio perfeito entre atividade orientadora e atividade repressiva; entre outros.

A inclusão de mecanismos de resolução consensual de conflitos na própria Corregedoria Nacional e nos órgãos disciplinares dos Ministérios Públicos pode ser também um dos fatores de fortalecimento da aderência às normas. A metodologia resolutiva consensual, por sua dialógica inerente (empoderamento de ambas as partes), amplifica o senso de responsabilidade do membro inspecionado e esclarece as pretensões do órgão inspetor. O resultado é quase sempre a aderência mais forte aos deveres legais, aclarados e fortalecidos pelo consenso.

Em suma, a perspectiva de uma corregedoria nacional preocupada não só em fortalecer o seu controle, mas também o dos órgãos locais, tem como etapas intermediárias o diagnóstico, o planejamento e a indução de melhorias estratégicas, baseadas em indicadores objetivos.

## **4. CONCLUSÕES**

1. A estrutura orgânica criada pelos Estados Unidos da América para a persecução da Justiça está firmada no modelo de federalismo adotado pelo país.

<sup>51</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>.

Todavia, em termos gerais, pode-se dizer que a *public prosecution* é atividade inerente ao Poder Executivo, em ambas as searas federal e estadual.

2. No âmbito federal, o *attorney general* é indicado pelo presidente da República, aprovado pelo Senado, e exerce a chefia do Departamento de Justiça, agência executiva do governo dos Estados Unidos que abarca todos os *federal attorneys*, inclusive os que exercem atividade similar (*prosecutors*) à dos membros do Ministério Público brasileiro.

3. Após o escândalo de *Watergate*, em que dois *attorneys general* foram afastados e se descobriu a utilização de *federal attorneys* para perseguição política contra o Partido Democrata, o Departamento de Justiça norte-americano instituiu o *Office of Professional Responsibility* (Escritório de Responsabilidade Profissional) para processar reclamações disciplinares contra os integrantes do Departamento.

4. O Escritório de Responsabilidade Profissional possui mais semelhanças com as corregedorias-gerais do Ministério Público brasileiro do que com a Corregedoria Nacional: assim como as corregedorias-gerais, o Escritório de Responsabilidade está incluso no órgão cujos integrantes são alvo de controle. A Corregedoria Nacional, de outro lado, é divisão de um órgão de controle externo e possui competência para processar membros dos Ministérios Públicos dos estados e da União.

5. Um dos maiores problemas de aderência a normas por parte de *federal attorneys* nos Estados Unidos é a fragmentação de regras éticas. Os *federal attorneys* estão sujeitos, inclusive, a regulamentos estaduais, o que exige especial atenção quando as investigações são regionais (ocorrem em mais de um estado). Isso faz com que muitos deles observem as normativas mais restritivas para todos os casos, restando investigações que exigiriam maior contundência.

6. No Brasil, são apontados alguns problemas de *compliance* por parte de membros do Ministério Público: ausência de uma doutrina de corregedorias que sirva ao esclarecimento de temas tortuosos e de termos demasiado genéricos (*v.g.*, atuação político-partidária); falta de estrutura em alguns órgãos de controle disciplinar; carga excessiva de trabalho; ausência de plano estratégico em certas unidades; entre outros.

7. Entende-se que um dos papéis da Corregedoria Nacional é o de auxiliar os órgãos de controle disciplinar a se estruturarem, assegurando o ímpeto investigativo inerente ao Ministério Público.

8. Por fim, duas questões chamaram a atenção no modelo norte-americano de controle disciplinar: (a) a inexistência de autonomia externa do órgão de controle, o Escritório de Responsabilidade Profissional, que está agregado ao Departamento de Justiça; e (b) a regra de sigilo de suas investigações, diferentemente do que ocorre no Brasil, em que a publicidade é a regra.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O sistema jurídico nos Estados Unidos – Common law e carreiras jurídicas (judges, prosecutors e lawyers): o que poderia ser útil para a reforma do sistema processual brasileiro?* Revista de Processo: vol. 251, ano 41, p. 523-560. São Paulo: RT, 2016.

ANSWERS UNITED STATES. Disponível em: <<http://answers.usa.gov/system/templates/selfservice/USAGov/#!portal/1012/article/3232/District-Attorneys>> Acesso em: 22 jun. 2014.

ANSWERS UNITED STATES. Disponível em: <<http://answers.usa.gov/system/templates/selfservice/USAGov/#!portal/1012/article/4546/US%20Attorneys>> Acesso em: 16 jun. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BURNHAM, William. *Introduction to the law and legal system of The United States*. United States of America: West, Thompson, 2006.

GREEN, Bruce A. *Regulating federal prosecutors: let there be light*. United States of America: Yale Law Journal, 2009.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

MEDIAMATTERS FOR AMERICA. Disponível em: <<http://mediamatters.org/research/2007/03/16/myths-and-falsehoods-in-the-us-attorney-scandal/138315>> Acesso em: 25 jul. 2014.

NATIONAL ASSOCIATION OF ATTORNEYS GENERAL. Disponível em: <<http://www.naag.org/current-attorneys-general.php>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SHURGERMAN, Jed Handelsman. *The creation of the Department of Justice: professionalization without civil rights or civil service*. United States of America: Stanford Law Review, 2014.

TENNIS, Bradley T. *Uniform ethical regulation of federal prosecutors*. United States of America: The Yale Law Journal, 2010.

UNITED STATES DEPARTAMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/ag>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.oig.justice.gov/about>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <<http://www.justice.gov/usao/about/usattorneys.html>> Acesso em: 15 jun. 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Disponível em: <[http://www.justice.gov/usao/reading\\_room/reports/asr2013/13statrpt.pdf](http://www.justice.gov/usao/reading_room/reports/asr2013/13statrpt.pdf)> Acesso em: 25 jul. 2014.

WISH, Judith B. *The United States Department of Justice's Office of Professional Responsibility*. United States of America: 143rd International Training Course Visiting Expert's Papers (Resource Material Series n° 80).

ZACHARIAS, Fred C.; GREEN, Bruce. *Rationalizing judicial regulation of lawyers*. United States of America: University of San Diego, 2009.

# GESTÃO ESTRATÉGICA E CORREGEDORIA NACIONAL

*[Strategic management and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility]*

Jairo Cruz Moreira<sup>1</sup>

Cláudio Henrique Portela do Rego<sup>2</sup>

Recebido em 16.06.2016

Aprovado em 24.06.2016

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O Ministério Público na Constituição Federal e o Princípio da Eficiência. 3. O Planejamento e a Gestão Estratégica. 4. A Corregedoria Nacional e a Gestão Estratégica. 5. Instrumentos práticos da Gestão Estratégica. 6. Conclusões. Referências.

**RESUMO:** O perfil constitucional do Ministério Público brasileiro em contexto de maior período democrático do país, com intensa participação social e exigência para que as instituições se tornem mais eficientes, norteia a utilização racional e otimizada dos recursos humanos, materiais e tecnológicos em prol de melhor desempenhar a sua missão de promover a justiça, servir à sociedade e defender a democracia. Para se tornar mais eficiente, a Instituição vem desenvolvendo mecanismos de planejamento e gestão estratégicos, o que também se verifica em sede da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público.

**ABSTRACT:** *The constitutional framework of the Brazilian Public Prosecution in a period of democracy, community participation and efficiency principle guides the rational use of human, material and technology resources, in order to carry out its mission of promoting justice, serve the society and defend democracy. To become more efficient, the Public Prosecution has developed mechanisms for strategic planning and management, which also occurs in the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility.*

---

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

2 Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2002-). Especializado em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT). Conselheiro Nacional do Ministério Público (2013-2017). Corregedor Nacional do Ministério Público (2015-2017).

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Planejamento e Gestão Estratégicos. Princípio da Eficiência. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público.

**KEYWORDS:** *Public Prosecution. Strategic Planning and Management. Efficiency Principle. Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility.*

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo destina-se ao exame da atividade correicional no âmbito do Ministério Público e sua relação com a gestão estratégica institucional, de acordo com as disposições constitucionais, bem assim com a recente prática gerencial em nossa Instituição.

É preciso reconhecer que a eficiência e efetividade institucional passam pela atuação finalística de seus órgãos de execução, de primeira e segunda instância, sendo certo que, para a busca de integridade dessa atuação e o seu adequado funcionamento, merece realce e reflexão a atuação da Corregedoria, sob a ótica de sua atividade disciplinar e de orientação.

A Constituição Federal de 1988 trouxe nova perspectiva orgânica e funcional ao Ministério Público, estabelecendo-o como instituição constitucional fundamental ao Estado Democrático de Direito. O núcleo e a estruturação do Estado Democrático brasileiro revelaram o Ministério Público como verdadeiro defensor e promotor dos primordiais interesses indisponíveis da sociedade, sendo-lhe conferida a explícita autonomia e independência em relação aos poderes e órgãos estatais, além das respectivas atribuições e instrumentos necessários ao correto cumprimento de seus misteres.

Após a legislação infraconstitucional que se seguiu, o Ministério Público firmou-se como um dos mais importantes indutores da resolutividade de interesses públicos, fortalecendo a confiança da população em sua atuação, mesmo em face das reconhecidas limitações orçamentárias e financeiras, que impactam no ideal estruturante de seus recursos humanos, materiais e tecnológicos.

Contudo, ao lado do incremento de suas funções e efetiva atuação finalística, fruto do abnegado empenho de seus colaboradores, a Instituição experimentou nas últimas décadas o gradual crescimento do número de promotores de Justiça, do quadro de seus serviços auxiliares, bem como, por exemplo, da estrutura de tecnologia da informação e do quantitativo de sedes próprias, valendo-se de inúmeras contratações de bens e serviços voltados para a sua estruturação, de modo a garantir-lhe os meios necessários à realização de sua missão.

Nesse contexto, nos últimos anos tornou-se necessário o investimento mais profissional e acurado em instrumentos de gestão que fossem capazes de otimizar as realizações institucionais, como a concepção e implementação de seu planejamento estratégico.

Sobreleva notar que diversos questionamentos exsurtem sobre a atuação da Corregedoria e sua relação com o planejamento estratégico institucional. Seria apenas um instrumento que ampara a gestão administrativa do Ministério Público? A Corregedoria está entre os atores do planejamento, como unidade gestora de objetivos estratégicos ou de orientação e fiscalização? Quais são os elementos que contribuem para o sucesso na implementação do planejamento e sua execução prática?

As respostas a tais questionamentos exigem a interdisciplinaridade entre as matérias de administração pública e o próprio Direito. No caso deste último, é fato que, gradativamente, o positivismo jurídico vem sendo superado pelo denominado pós-positivismo, sede em que prevalece o pensamento fundamentado no plano constitucional, com a valorização de seus princípios e objetivando a concreta e efetiva transformação social. No âmbito do pós-positivismo tem-se as concepções modernas do neoconstitucionalismo, sendo o direito considerado não como reprodutor da realidade, mas com a capacidade de alterar a sociedade e conformar os anseios dos seus cidadãos. O convencional legalismo passa a ser substituído pela ideia de sistema constitucional baseado nos valores de justiça e de legitimidade.<sup>3</sup>

Esse marco teórico também perpassa sobre a instituição do Ministério Público, sua atividade correicional e, obviamente, deve orientar a gestão estratégica dessa atuação, induzindo o estabelecimento de critérios e meios que possam contribuir para tornar-se mais eficiente e capaz de viabilizar os grandes objetivos estratégicos.

Para o entendimento do tema proposto, abordaremos, de forma objetiva, o perfil do Ministério Público brasileiro, trazendo conceitos sobre o planejamento estratégico e sua interface com a Corregedoria, identificando algumas ferramentas de gestão que contribuem, pragmaticamente, para a implantação de modelo de gestão voltado ao aproveitamento das oportunidades de melhorias institucionais.

Nos tópicos seguintes serão tratadas questões relativas ao princípio da eficiência e, em seguida, com base nos elementos da administração estratégica, será verificada em que medida e por meio de quais mecanismos a Corregedoria se posiciona.

Destacamos que o objetivo deste texto não se prende ao esgotamento da matéria. Antes o contrário. Pretende-se trazer o tema à reflexão, que, somado a outros entendimentos e experiências, possa contribuir para o alcance de novo e superior patamar de profissionalismo e gestão por resultados.

---

3 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 35-40.

## 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Até o advento da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido, no plano constitucional, apenas um mínimo de regras básicas referentes ao Ministério Público, cabendo à legislação infraconstitucional a fixação dos parâmetros e a organização minuciosa da Instituição.

Outrossim, após a Constituição Cidadã, tornou-se necessária a mudança de enfoque do Ministério Público, tendo em vista que houve patente constitucionalização de seu regramento administrativo e institucional, com consequências práticas para o exercício de sua função, sob a ótica finalística e do suporte necessário pela área meio.

A República brasileira, conforme a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, foi definida como um Estado Democrático de Direito, fundamentado nos seguintes princípios: soberania popular exercida por meio de representantes eleitos ou diretamente; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; pluralismo político (art. 1º, incisos I a V).

Consoante assinalado no art. 3º do texto constitucional, a República tem como objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É certo que, além das normas de organização do Estado, foram elevados ao patamar constitucional os direitos relativos à cidadania civil e política, bem como – e aí reside interessante inovação da Constituição de 1988 – os direitos que consubstanciam a cidadania social (educação, saúde, trabalho, proteção à infância, assistência aos desamparados, meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo, etc.).

Desse modo, concebeu-se uma democracia econômica e social: estabeleceu garantias e direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, definindo uma nova forma de organização política do Estado e, ainda, forneceu instrumentos para a consecução dos direitos nela declarados.

A nova sistemática implementada pelo constituinte originário induziu, como não poderia ser diferente, à alteração de todas as instituições para que pudessem funcionar consoante o novo modelo político adotado, em prol do evidente objetivo de democratização do País.

De acordo com as lições de Arthur Pinto Filho<sup>4</sup>, o Poder Judiciário, embora experimentasse modificações, como a criação do Superior Tribunal de Justiça, deixou de ser alterado profundamente, sendo mantido o funcionamento de seu sistema de modo geral como órgão de solução dos litígios. O Poder

4 PINTO FILHO, Arthur. Constituição, classes sociais e Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). *Ministério Público, instituição e processo*, p. 67-68.



Legislativo reassumiu a sua clássica função, organizada para funcionar em Estados democráticos, sendo inovado no tocante, por exemplo, ao exercício de investigações próprias das autoridades judiciárias. Por seu turno, o Poder Executivo, como corolário óbvio do fim do regime autoritário, foi refreado, extinguindo-se, por exemplo, os decretos-lei e o modo indireto de escolha do Presidente da República.

Foi o Ministério Público, no entanto, a Instituição que sofreu a mais aguda alteração em sua essência, atribuindo-se-lhe relevante *status* constitucional. A mudança topográfica e o perfil traçado ligaram a missão do *Parquet* diretamente à defesa da sociedade, mesmo nas hipóteses em que o interesse desta colida com o do Estado.

Nas palavras de Emerson Garcia, o Ministério Público é visto como “instituição social, voltada, primordialmente, para a salvaguarda dos ideais democráticos e da sociedade como um todo, muitas vezes protegendo-a dos próprios poderes constituídos”<sup>5</sup>.

Com efeito, independentemente da instituição, vigora para a administração pública o princípio da eficiência, seja ela direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal.

Sem descurar da importância dos postulados da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no âmbito da administração pública, é de se destacar o princípio da eficiência neste texto por sua intimidade com o tema do planejamento e gestão estratégicos. Em outras palavras, a instituição que se pretenda eficiente deve planejar e utilizar das melhores e mais contundentes técnicas administrativas para o alcance de sua missão.

A melhor doutrina vai além e, referenciando tal princípio no direito comparado, esclarece tratar-se de uma face de um princípio superior, o da boa administração<sup>6</sup>, observando-se, quanto à discricionariedade, o seu caráter vinculante<sup>7</sup>. Isto é, o cidadão tem o direito fundamental à boa administração pública, cabendo ao Estado, frise-se, o dever jurídico-constitucional de se pautar pelos melhores e mais modernos instrumentos administrativos na busca de resultados sociais.

Reside, portanto, exatamente aí a dimensão de que, com a missão constitucionalmente outorgada, o Ministério Público deve estar preparado para, de forma eficiente, receber os reclamos sociais, dando-lhes encaminhamento adequado, seja por meio da mediação do conflito, seja para colher elementos de prova e adotar as providências administrativas ao seu encargo, seja, finalmente,

5 PINTO FILHO, Arthur. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*, p. 7.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 126.

7 FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 42.

para o ajuizamento e a persecução do bem social juridicamente tutelado junto ao Poder Judiciário.

Nesse contexto foi que, pela primeira vez na história constitucional do Brasil, houve tamanho disciplinamento orgânico do *Parquet*, sendo explicitadas as principais regras referentes à sua autonomia, funções, garantias, vedações e conceituação. A nova gama de atribuições constitucionais veio acompanhada da indicação dos meios e instrumentos necessários para dar efetividade ao seu desempenho.

Conceituado no *caput* do art. 127 da Constituição Federal como “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”, o Ministério Público ganhou relevância com a nova ordem constitucional.

Assim é que o destaque constitucionalmente atribuído à Instituição e o respectivo incremento jurídico-normativo, passadas mais de duas décadas, induziram o crescimento dos recursos humanos e materiais disponibilizados em sua área meio e finalística, sendo curial que a boa administração desses recursos, de forma a torná-los produtivos e submetidos ao princípio da eficiência, esteja amparada em planejamento e gestão estrategicamente definidos, ferramenta de administração pública que será tratada no próximo ponto deste artigo.

### 3. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO ESTRATÉGICA

Conforme mencionado alhures, no plano da administração pública vige a regra principiológica de que as suas ações devem se pautar na eficiência. Esta deve ser entendida além do significado usual, adicionando-lhe o sentido de promover a realização positiva, acrescida das qualidades da organização, concentração, pontualidade, com a otimização dos recursos de tempo, custo e imagem. Tem-se, dessa forma, a eficiência, repita-se, no sentido da boa administração.

Contudo, importante notar que, intrínseco ao princípio da eficiência, verifica-se necessária a presença do elemento fundamental ao desenvolvimento efetivo das atividades de uma organização, que corresponde ao respectivo planejamento e subsequentes implantação e gestão estratégica.

Os estudos sobre a gestão estratégica, seus conceitos e práticas associadas experimentaram profunda evolução durante as últimas décadas. A partir dos anos 50, é possível identificar quatro grandes fases, consubstanciadas assim: planejamento financeiro, planejamento a longo prazo, planejamento estratégico e administração estratégica<sup>8</sup>. Cada qual, em momentos evolutivos e de complexidades contextuais diferentes, contribuiu para o aprimoramento dos

8 TAVARES, Mauro Calixta. *Planejamento Estratégico. A opção entre sucesso e fracasso empresarial*. São Paulo: Harbra, 1991, p. 3-22.

fundamentos da gestão estratégica, com vistas a subsidiar as melhores decisões dos gestores no curto, médio e longo prazos.

No tocante a tal evolução, assim esclarece Mauro Calixta Tavares:

[...] Assim, em sua primeira etapa o planejamento ressaltou o orçamento, tornando-se esse o principal instrumento de controle à sua operacionalização. Já a segunda fase privilegiou os objetivos a longo prazo; assim, a alocação e o controle dos recursos financeiros necessários à sua implementação passaram a representar a última etapa do processo. A terceira etapa privilegiou a estratégia que poderia se desenvolver num contexto eventualmente de longo prazo. Finalmente, a administração estratégica se diferenciou pela abordagem integrada e equilibrada de todos os recursos da organização para a consecução de seus fins, aproveitando as contribuições de todas as etapas anteriores.<sup>9</sup>

Interessante registrar que, apesar da falta de consenso, outros conceitos de administração estratégica podem complementar o melhor entendimento da matéria. Abordagem interessante é trazida a lume por Samuel Certo, definindo-a como “um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente”<sup>10</sup>.

Trata-se, sem dúvida, de um processo que segue diversas etapas, como a análise do ambiente, a identificação e a explicitação das diretrizes estratégicas, sua implementação e, sempre, o consequente monitoramento e controle.

Destaca-se o que leciona Samuel Certo ao explicar a definição adotada:

[...] o processo de administração estratégica é contínuo – inicia-se fora da organização e desdobra-se dentro dela. Embora diferentes atividades da administração estratégica possam receber mais ou menos ênfase e ser adotadas com diferentes intensidades e em épocas distintas, a direção da organização deve sempre abordar ou refletir algum aspecto da administração estratégica.

Sugere ainda que esse processo é interativo, o que significa que começa na primeira etapa, segue até a última e, então, volta para a primeira. A administração estratégica, portanto, consiste em uma série de etapas que são repetidas ciclicamente.

O propósito da administração estratégica, como definida neste livro, é assegurar que a empresa como um todo se integre apropriadamente a seu ambiente, ou seja, a seu ambiente operacional. Os ambientes organizacionais mudam constantemente, e as organizações devem se transformar de maneira adequada para assegurar que suas metas possam ser alcançadas.<sup>11</sup>

9 TAVARES, Mauro Calixta. *Planejamento Estratégico. A opção entre sucesso e fracasso empresarial*. São Paulo: Harbra, 1991, p. 5.

10 CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro; CESAR, Ana Maria Roux. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005, p. 3.

11 CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro; CESAR, Ana Maria Roux. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005, p. 3.

Sobreleva notar que, para os fins deste trabalho, a gestão estratégica também está a merecer uma análise sobre o enfoque institucional, voltado ao funcionamento e à atuação do Ministério Público, pela amplitude de atribuições e de resultados sociais esperados, devendo, portanto, também pautar-se nas melhores práticas de administração pública, de forma a superar o empirismo e o subjetivismo, prestigiando e privilegiando os conhecimentos técnicos voltados ao aprimoramento gerencial.

O desafio dos colaboradores do Ministério Público, órgãos de execução e de serviços auxiliares, qual seja de atuarem na defesa dos interesses sociais mais caros, voltados para proação e resolutividade, requer, nos termos conceituais acima mencionados, a análise de ambiente, a eleição de prioridades e objetivos estrategicamente definidos.

Em tempos atuais, acena-se para a intensificação de cenários de recessão econômica e escassez de recursos, impondo ainda mais rigor nessa criteriosa forma de atuação. Ter inteligência para perceber as mudanças e agir rápido, com inovação e criatividade, é dever do administrador atento à eficiente condução da organização, focado no atingimento de seus objetivos, por meio de modelo de gestão capaz de lhe propiciar, a um só tempo, o controle da máquina pública e a proatividade na correção de rumos, aproveitando e capitalizando ao máximo as oportunidades de melhorias, quase sempre imperceptivelmente escondidas em correlatas ameaças.

Outrossim, discussões interessantes sobre o planejamento e a gestão estratégicos têm diversos aspectos que escapam ao objeto deste texto, mas que, a título de exemplo, podem bem aguçar para outros exames aprofundados, tais como o seu fundamento plúrimo na Constituição Federal, seja no aludido princípio da eficiência, seja na essência da democracia, da transparência, da impessoalidade, da cultura de resultados, da responsabilidade e da moralidade, norteadores da administração pública moderna.

Ao ensejo da referência ao planejamento e gestão estratégicos e sua pertinência ao cumprimento da missão institucional do Ministério Público, trataremos no próximo tópico de algumas questões importantes sobre correspondente atuação da Corregedoria, focando este artigo na Casa Corregedora Nacional, órgão de orientação, fiscalização e controle estabelecido no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

#### 4. A CORREGEDORIA NACIONAL E A GESTÃO ESTRATÉGICA

Trataremos neste item da pertinência de a Corregedoria vivenciar o processo de implementação do planejamento e gestão estratégicos no seio institucional, enquanto órgão de orientação e fiscalização disciplinar no Ministério Público.

Para tratar do tema, é preciso delimitar o foco de exame, neste caso, o órgão correicional de âmbito nacional do Ministério Público brasileiro, qual seja, a Corregedoria Nacional.

Trata-se de órgão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>12</sup>, responsável pelo recebimento e processamento de reclamações e denúncias relativas a membros e servidores do Ministério Público. Além das atribuições disciplinares, compete à Corregedoria Nacional o exercício das funções executivas de Inspeção e Correição. O Corregedor Nacional é eleito entre os membros do Ministério Público que integram o CNMP, para um mandato coincidente com o seu mandato de Conselheiro.

---

<sup>12</sup> O CNMP foi criado em 30 de dezembro de 2004 pela Emenda Constitucional nº 45 e instalado no dia 21 de junho de 2005, com sede em Brasília, Distrito Federal, e atuação em todo o território nacional.

Presidido pelo procurador-geral da República, que também o integra, o Conselho é constituído por 4 (quatro) membros do Ministério Público da União, 3 (três) membros do Ministério Público dos Estados, 2 (dois) juízes – um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e o outro pelo Superior Tribunal de Justiça –, 2 (dois) advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e 2 (dois) cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada – indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Os referidos integrantes são nomeados pelo presidente da República, depois de aprovadas suas indicações pela maioria absoluta do Senado Federal.

Nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o CNMP possui a dupla missão de atuar na fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público brasileiro e de promover a sua integração e desenvolvimento.

Conforme o art. 130-A, § 2º, da CF/88, é papel do Conselho:

- Zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- Zelar pela observância do art. 37 da CF/88 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;
- Receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da Instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- Rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; e
- Elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI da CF/88.

No Regimento Interno<sup>13</sup> do CNMP as atividades da Corregedoria Nacional são pormenorizadas.

Certo é que, pautado pelo controle, pela transparência e pelo desenvolvimento do Ministério Público brasileiro, o CNMP, em 2010, incrementou seu movimento em direção à gestão estratégica, elaborando o Plano Estratégico (PE-CNMP), que resultou na obra “Planejamento Estratégico. Conselho Nacional do Ministério Público – 2010-2015”, contendo a descrição da metodologia adotada, os referenciais estratégicos, mapa estratégico, metas, iniciativas e projetos estratégicos, bem como o respectivo plano de comunicação e reuniões de acompanhamento.

O fortalecimento dos planos, programas e projetos estratégicos deve pautar-se pela orientação da máxima legitimização social e interna. A capacitação técnica de membros e servidores deve transcender ao aspecto jurídico para alcançar as técnicas de intermediação dos conflitos e conhecimentos de administração gerencial dos recursos humanos, materiais e da gestão tecnológica. As orientações sobre o seu cumprimento e monitoramento devem estar publicadas e democraticamente difundidas. As hipóteses de priorização devem estar explicitadas, inclusive com a reserva da possibilidade de se fundamentar peculiaridades que sinalizem em sentido diverso. Enfim, o sistema

---

13 Regimento Interno/CNMP, art. 18. Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete:

- I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;
- II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correção geral;
- III - requisitar e designar membros do Ministério Público e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público;
- IV - determinar o processamento das reclamações que atendam aos requisitos de admissibilidade e arquivar, sumariamente, as anônimas ou aquelas manifestamente improcedentes ou desprovidas de elementos mínimos para sua compreensão, dando ciência ao interessado;
- V - propor ao Plenário a avocação ou a revisão de procedimentos acompanhados por reclamações disciplinares instauradas na Corregedoria Nacional, quando discordar, respectivamente, do trâmite ou das conclusões;
- VI - instaurar sindicância de ofício ou, quando houver indícios suficientes de materialidade e autoria da infração, processo administrativo disciplinar, observado o disposto no § 2º do artigo 77 deste Regimento;
- VII - realizar, de ofício ou mediante provocação, inspeções e correições para apuração de fatos relacionados aos serviços do Ministério Público, em todas as áreas de sua atuação, havendo ou não evidências de irregularidades;
- VIII - elaborar e apresentar ao Plenário relatório trimestral sobre as atividades desenvolvidas na Corregedoria Nacional, divulgando relatório consolidado no final do exercício;
- IX - executar e fazer executar as ordens e as deliberações do Conselho sujeitas à sua competência;
- X - expedir recomendações orientadoras, não vinculativas, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, em processos e procedimentos que tramitem na Corregedoria Nacional;
- XI - requisitar das autoridades fiscais, monetárias, judiciárias e outras, informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação;
- XII - manter contato, no que diz respeito às matérias de sua competência, com as corregedorias e demais órgãos das unidades do Ministério Público, bem como com autoridades judiciárias ou administrativas;
- XIII - promover e participar de reuniões periódicas com os órgãos e os membros do Ministério Público envolvidos na atividade correcional para fins de estudo, acompanhamento e apresentação de sugestões;
- XIV - realizar a coleta de dados necessários ao bom desempenho das atividades administrativas, correccionais e disciplinares da Corregedoria Nacional e dos órgãos do Ministério Público, podendo constituir e manter bancos de dados, disponibilizando seus resultados aos órgãos do Conselho ou a quem couber o seu conhecimento, respeitado o sigilo legal;
- XV - indicar nomes ao Presidente do Conselho, para provimento de cargo em comissão e designação de servidores para o exercício de função de confiança, no âmbito da Corregedoria Nacional;
- XVI - delegar aos demais Conselheiros, membros auxiliares ou servidores expressamente indicados, atribuições para a prática de procedimentos específicos.



de administração e gestão eficientes, focado na cultura de resultados, deve ser pleno e submetido à permanente avaliação social da sua eficácia.

Inserida neste contexto, a Corregedoria Nacional também adota a gestão estratégica com a utilização de instrumentos voltados ao incremento de sua eficiência. Fruto desse complexo processo, foi editado o Plano Diretor da Corregedoria Nacional, documento que explicitou formalmente o conjunto de atividades de contribuição, indicadores e metas a serem implementados e executados, no período de 2015 a 2017, com o intuito de contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos do CNMP.

Elaborado com base no diagnóstico da situação presente, e prevendo o quadro futuro a ser alcançado, consiste no plano setorial que descreve os objetivos táticos a serem atingidos as metas relacionadas a cada indicador e o portfólio de ações a serem executadas. Exterioriza a metodologia utilizada para que o desmembramento dos macro-objetivos do Mapa Estratégico do CNMP tocantes à atividade correicional sejam acompanhados e materializados em entregas de produtos, considerando as dimensões de integração, padronização e uniformização, bem como do tratamento qualitativo das informações.

O Plano Diretor é, dessa forma, a ferramenta que resume a essência dos propósitos da Corregedoria Nacional para o próximo biênio, objetivando o aperfeiçoamento das atividades típicas correicionais, bem como a melhoria da gestão institucional do órgão, de modo a conferir transparência e efetividade das ações e projetos priorizados.

Inovação interessante diz respeito ao Mapa Temático da Corregedoria Nacional, instrumento visual, derivado do Mapa Estratégico do CNMP<sup>14</sup>, que traduz graficamente o conjunto de objetivos estratégicos relacionados aos grandes alvos a serem perseguidos. A partir dos pilares permanentes das atividades de orientação e fiscalização, os objetivos do Órgão, desmembrados em estratégicos e de contribuição, foram estruturados e interligados, exprimindo os eixos da qualidade, padronização e integração.

Tratando-se de Órgão de Orientação, a sinalização de utilizar-se das técnicas administrativas relacionadas à gestão estratégica conduz a Instituição para a importância de fomento e prática da cultura por resultados mensuráveis e que correspondam à lógica da eficiência e transparência dos processos decisórios.

Portanto, a administração estratégica da Corregedoria Nacional encontra-se em consonância aos postulados do Planejamento Estratégico do CNMP, sendo de se realçar o seu papel protagonista das atividades finalísticas do Órgão Nacional

---

14 No Mapa Estratégico do CNMP, entre os vinte e dois objetivos estratégicos, dois são diretamente ligados à Corregedoria Nacional: intensificar a atividade de inspeção e zelar pela efetividade do controle disciplinar. Ambos inseridos na perspectiva da melhoria dos “Processos” com o direcionador do “Controle Efetivo e Unidade do Ministério Público”.

de fiscalização do Ministério Público brasileiro, o que foi consagrado na recente Portaria CNMP-PRESI nº 36, de 5 de abril de 2016<sup>15</sup>.

Segue-se o próximo tópico com a indicação de alguns instrumentos que favorecem o melhor desempenho da gestão estratégica.

## 5. INSTRUMENTOS PRÁTICOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA

O trabalho voltado para o planejamento e a gestão estratégicas envolve a participação colaborativa dos integrantes de uma organização, observando-se que mais eficiente e proveitoso será o resultado quanto melhor seja a comunicação do contexto em que se desenvolvem as atividades. Portanto, é crucial permitir o nivelamento do estado atual e aquele que se pretende atingir, o diagnóstico realizado, a definição das oportunidades de melhorias, a construção dos objetivos, o estabelecimento das responsabilidades, o monitoramento e a correção dos rumos, as entregas dos produtos e a medida na qual os indicadores estabelecidos estejam amparando as decisões.

15 Válida a transcrição dos “considerandos” da Portaria CNMP-PRESI nº 36, de 5 de abril de 2016, que dispõe sobre o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências, em razão de bem posicionarem o momento da administração estratégica do órgão e os esforços desenvolvidos: [...] Considerando que a Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, e a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, em seu art. 2º, *caput*, consagraram a eficiência como um dos princípios reitores da Administração Pública, sendo a atividade de planejamento determinante para a sua concretização; Considerando o disposto no art. 7º, VII, a, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que assegura o direito de acesso à informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; Considerando que, no ano de 2010, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) iniciou seu movimento em direção a uma gestão estratégica, elaborando o seu Plano Estratégico (PE-CNMP) com vigência de 2010 a 2015; Considerando que, em 7 de abril de 2010, foi editada a Portaria CNMP-PRESI nº 29, dispondo sobre a gestão de projetos e a implantação do modelo de gestão estratégica no âmbito do CNMP; Considerando que, em 29 de julho de 2014, aprimorando os mecanismos de monitoramento da estratégia e de sincronização das suas ações, o CNMP instituiu, por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 160, o Comitê de Governança Corporativa e da Estratégia (CGCE), composto por representantes de suas unidades administrativas e finalísticas, para assessorar o Plenário, a Presidência e a Secretaria-Geral nas questões afetas à governança corporativa e da estratégia do Conselho, bem como nas questões que reclamam integração intersetorial; Considerando que, em sua 21ª Sessão Ordinária, realizada em 17 de novembro de 2014, o Plenário aprovou a extensão da vigência do PE-CNMP até 31 de dezembro de 2017; Considerando que, em face da constatação de que os parâmetros orçamentários do Conselho não representavam adequadamente todo o espectro de sua atuação e que não guardavam conexão direta com o planejamento estratégico, o CNMP, no ano de 2015, redefiniu o programa, a ação, o produto e a meta física da sua execução orçamentária; Considerando que, em sua 18ª Sessão Ordinária, realizada em 22 de setembro de 2015, o Plenário aprovou os novos indicadores e metas estratégicos que nortearão a execução do PE-CNMP nos anos de 2016 e 2017; Considerando que, em 26 de outubro de 2015, foi editada a Portaria CNMP-PRESI nº 138, que dispôs sobre os indicadores e metas estratégicos do PE-CNMP e seus respectivos responsáveis pela coleta e pelo desempenho; Considerando que, em 9 de dezembro de 2015, o CGCE – ao qual também compete “propor à Secretaria-Geral estratégias concernentes ao processo de gestão de riscos relacionados à governança corporativa e da estratégia no Conselho” (art. 3º, XV, da Portaria CNMP-PRESI nº 160/2014) – deliberou pela criação de um grupo de trabalho para propor uma metodologia de gestão de riscos no CNMP; Considerando que o CNMP, ao longo dos anos, desenvolveu uma cultura de planejamento, monitoramento e comunicação da sua estratégia, com a elaboração de uma metodologia que abrange a aplicação de diversas ferramentas de planejamento – a exemplo de planos diretores setoriais e planos de gestão anuais –, a realização de reuniões periódicas de acompanhamento e o fomento da gestão por processos e projetos e da gestão do conhecimento; Considerando que, a despeito do nível de maturidade já alcançado pela Instituição, os procedimentos afetos ao planejamento estratégico do CNMP e seus respectivos planos, instâncias de governança e gestão, instrumentos e desdobramentos ainda reclamam consolidação por meio de ato normativo específico; Considerando a aprovação do inteiro teor deste ato normativo pelos conselheiros do CNMP, durante a 1ª Sessão Extraordinária de 2016, realizada em 5 de abril de 2016, [...].

Nessa perspectiva, torna-se fundamental a efetiva utilização de instrumentos capazes de nivelar as expectativas, materializar os esforços e possibilitar o acompanhamento dos avanços, no sentido da eficiente e produtiva gestão dos recursos envolvidos no processo.

Têm-se, portanto, como exemplos de instrumentos de gestão o modelo de governança a ser utilizado, o plano diretor, a definição dos atores e suas responsabilidades, a pactuação das metas e produtos a serem entregues, a delimitação dos prazos de entregas e dos ciclos de revisão, reuniões de monitoramento, o acompanhamento orçamentário e, principalmente, o adequado fluxo da comunicação.

O modelo de governança refere-se ao estabelecimento formal do processo de diagnóstico, construção, implantação e medição do plano estratégico. Consiste na fixação do que, quem, quando, quanto e como será feito, em documento específico ou por ato administrativo que o regulamente.

O plano diretor instrumentaliza e transcreve todas as etapas do planejamento setorial elaborado, com a indicação da metodologia, a fundamentação normativa, o alinhamento estratégico do órgão e os desdobramentos dos objetivos temáticos, além dos iniciais indicadores e de plano de ação que indique as frentes e atividades dos gestores. Importante que sejam também incluídos no plano diretor os recursos orçamentários previstos para os esforços a serem desenvolvidos.

Devem-se ter presentes também os sujeitos e os papéis que exercerão, identificando-os com a estrutura organizacional da unidade; são gestores dos projetos estratégicos e líderes das atividades pactuadas. Cumpre anotar que as frentes desenvolvidas devem ser objeto de ajuste formal entre a liderança e os atores, com as cláusulas das responsabilidades, as metas, os prazos e os produtos referentes às entregas respectivas.

Os ciclos de revisão são os períodos de tempo determinados em relação às ações realizadas. Devem respeitar intervalo razoável para a realização da atividade ou entrega de produto e estar constantemente na pauta das reuniões estratégicas, táticas e operacionais. A checagem dos prazos de cumprimento e a sua reprogramação, pela complexidade das etapas, afiguram-se indispensáveis para a eficiente execução do escopo dos projetos.

Outro elemento que influi consideravelmente para a boa administração estratégica consiste na adequada previsão e reserva orçamentária para a realização dos programas, projetos e ações de esforço e de resultado previstos no plano estratégico. A previsão orçamentária de acordo com os objetivos propostos é fator crítico para o sucesso da estratégia, e a falta do apropriado acompanhamento prejudica todas as etapas do processo.

A comunicação da estratégia é fator determinante para a consecução das finalidades idealizadas na gestão eficiente da unidade. Perpassa pelo

envolvimento dos atores e das atividades conjuntamente consideradas, sendo importante que seja clara e objetiva aos fins propostos. Para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro, diretrizes e resultados esperados devem estar alinhados com os colaboradores, pois constituem o elo entre as diretrizes da organização e seu referencial estratégico.

## 6. CONCLUSÕES

Após a Constituição Federal, e com o incremento das atribuições previstas na legislação subsequente, o Ministério Público experimentou vertiginoso crescimento de seus quadros, da estrutura de apoio e do suporte estrutural e tecnológico.

O contexto de limitação dos recursos orçamentários e financeiros direcionou esforços para que a adoção de instrumentos de planejamento e gestão pudessem otimizar e tornar eficiente o gerenciamento de seus recursos humanos e materiais, concebendo-se no seio institucional o movimento no sentido da elaboração de seu planejamento estratégico.

Como Órgão do Conselho Nacional do Ministério Público, a Corregedoria Nacional empreende papel importante de desenvolvimento e orientação institucional no sentido da valorização do planejamento e gestão estratégicos, usufruindo dos benefícios da adoção de instrumentos voltados ao seu aperfeiçoamento operacional, por meio do aprimoramento de suas práticas e do desenvolvimento de processos administrativos mais eficientes.

Para tanto, foi editado o Plano Diretor da Corregedoria Nacional, documento que explicitou formalmente o conjunto de atividades de contribuição, indicadores e metas a serem implementados e executados, no período de 2015 a 2017, com o intuito de contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos do CNMP.

Além do Plano Diretor, têm-se implementados, no âmbito da Corregedoria Nacional, vários instrumentos pragmáticos que embasam a gestão estratégica, como o estabelecimento de modelo de governança, a definição dos responsáveis e os papéis que representam, a pactuação das metas e os produtos a serem entregues, a delimitação dos prazos de entregas e dos ciclos de revisão, bem como as reuniões de monitoramento, o acompanhamento orçamentário e, principalmente, o adequado fluxo da comunicação da estratégia.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de os órgãos institucionais valorizarem e efetivamente contribuírem para o planejamento e a gestão estratégicos, sendo certo que este artigo tem o escopo de trazer tal temática para o campo das discussões, fomentando os debates e propondo a constante reflexão em prol de iniciativas que possam contribuir com a modernização do Ministério Público, pautada nas melhores práticas da administração estratégica.

**REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. *Temas atuais do Ministério Público. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*. 3. ed. Bahia: Juspodivm, 2012.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro; CESAR, Ana Maria Roux. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

FREITAS, Juarez. *Discricionariade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson (Coord). *A efetividade dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público, democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. revista, ampliada e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

PINTO FILHO, Arthur. Constituição, classes sociais e Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. *Ministério Público, instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997.

TAVARES, Mauro Calixta. *Planejamento Estratégico. A opção entre sucesso e fracasso empresarial*. São Paulo: Harbra, 1991.





# COMENTÁRIO DE JURISPRUDÊNCIA: INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL

Rodrigo Leite Ferreira Cabral<sup>1</sup>

Recebido em 05.07.2016

Aprovado em 01.08.2016

Na parte destinada a comentários de jurisprudência da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional escolheu-se um tema extremamente relevante para a atividade prática relativa à persecução administrativa, seja para os órgãos correccionais (como a Corregedoria Nacional e as demais Corregedorias-Gerais), seja para os órgãos julgadores (como o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público e os Conselhos Superiores e Colégios de Procuradores dos mais variados Ministérios Públicos). Trata-se do tema relativo à independência entre as instâncias administrativa e penal.

Dentre os inúmeros precedentes que reconhecem que as providências e decisões tomadas na esfera administrativa são, em regra, independentes das tomadas na esfera criminal, escolheu-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, que, além de ser recente, reflete de forma clara e geral os efeitos da aludida independência entre as instâncias. O precedente tem a seguinte ementa, citada apenas na parte em que interessa:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. RECURSO NÃO PROVIDO.*

(...)

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad Pablo de Olavide/Espanha. Mestre em Criminología y Ciencias Forenses pela mesma Instituição. Foi pesquisador visitante do Max-Planck-Institut para Direito Penal Estrangeiro e Internacional em Freiburg/Alemanha. É Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, estando atualmente convocado para atuar como Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do CNMP. Atua, também, como Promotor-Corregedor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná.

4. *É firme a jurisprudência desta Corte quanto à independência e autonomia das instâncias penal, civil e administrativa, razão pela qual o reconhecimento de transgressão disciplinar e a aplicação da punição respectiva não dependem do julgamento no âmbito criminal, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos. Somente haverá repercussão, no processo administrativo, quando a instância penal manifestar-se pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria, não sendo o caso dos autos.*

*Precedentes.*

5. *Recurso a que se nega provimento.*

(STJ - RMS 45.182/MS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2015, DJe 05/10/2015)

Com efeito, resulta inegável concluir que nosso ordenamento jurídico acabou por adotar o princípio da relativa independência das esferas penal, civil e administrativa<sup>2</sup>.

Aludido princípio, conforme consignado no julgado comentado, comporta apenas duas exceções, em que efetivamente a decisão do juízo penal tem natureza vinculante às esferas cível e administrativa.

Ademais, conforme pontua Emerson Garcia:

Em havendo absolvição por ausência de provas (art. 386, II, IV e VI, do CPP) ou por não constituir o fato infração penal (art. 386, III, do CPP), poderá a questão ser amplamente examinada nas esferas cível e administrativa. O mesmo ocorrerá nas hipóteses em que sequer for deflagrada ação penal, havendo o arquivamento do procedimento inquisitorial respectivo (art. 67, I, do CPP).<sup>3</sup>

De tal maneira, para encerrar este breve comentário jurisprudencial, é possível chegar às seguintes conclusões: (i) a ausência de investigação criminal ou de processo penal sobre os fatos não impede a apuração e a persecução administrativa; (ii) o arquivamento da investigação criminal, a rejeição da ação penal<sup>4</sup> ou a absolvição no processo penal (desde que não inserida nas hipóteses de exceção acima citadas) da mesma forma são irrelevantes para

2 Nesse sentido, também, veja-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal: “I. Processo administrativo disciplinar: renovação. (...) II. Infração disciplinar: irrelevância, para o cálculo da prescrição, da capitulação da infração disciplinar imputada no art. 132, XIII (...), ou no art. 132, I (...), se, em ambos, o fato imputado ao servidor público (...) caracteriza o crime de corrupção passiva, em razão de cuja cominação penal se há de calcular a prescrição da sanção disciplinar administrativa, independentemente da instauração, ou não, de processo penal a respeito” (STF - MS 24013, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2004, DJ 01-07-2005 PP-00006 EMENT VOL-02198-01 PP-00186 RTJ VOL-00194-02 PP-00571 LEXSTF v. 28, n. 326, 2006, p. 179-191). Assim também: STF, AI 817415 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 05/02/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 21-03-2013 PUBLIC 22-03-2013.

3 GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e Regime Jurídico. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 457.

4 Nesse sentido, já consignou o Min. Marco Aurélio, em “O reconhecimento da ausência de condição da ação penal não interfere na definição do prazo prescricional atinente à infração disciplinar ante a independência das responsabilidades administrativa, civil e penal – artigo 935 do Código Civil.” (STF, ACO 2311/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJe-072 DIVULG 10/04/2014 PUBLIC 11/04/2014).

a persecução disciplinar e não a prejudicam de qualquer modo, sendo que esta pode prosseguir independentemente de tais conclusões; e (iii) o prazo prescricional para as infrações administrativas que também caracterizam crime é normalmente regido pela pena criminal cominada em abstrato, salvo quando já houver fixação de pena na esfera criminal, hipótese em que o prazo prescricional será regido pela pena em concreto aplicada ao caso<sup>5</sup>.

---

5 A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça, inclusive, elaborou em seu site, na página referente a jurisprudência em teses o seguinte verbete: “2) Quando o fato objeto da ação punitiva da administração também constituir crime e enquanto não houver sentença penal condenatória transitada em julgado, a prescrição do poder disciplinar rege-se pelo prazo previsto na lei penal para pena cominada em abstrato.” (Vide: <http://www.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?livre=@docn=000003127>, consultado no dia 05 de julho de 2016). Constam, ademais, de referida pesquisa do Superior Tribunal de Justiça os seguintes precedentes: “Acórdãos EDcl no RMS 021641/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, Julgado em 02/05/2013, DJE 14/05/2013; MS 016075/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, Julgado em 29/02/2012, DJE 21/03/2012; MS 016567/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, Julgado em 09/11/2011, DJE 18/11/2011; AgRg no REsp 1243282/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Julgado em 28/06/2011, DJE 01/09/2011; Decisões Monocráticas: REsp 1243282/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Julgado em 03/05/2011, Publicado em 19/05/2011”.



# UNIFORMIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS INTERNOS DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: AGILIDADE E EFICÁCIA NO CUMPRIMENTO DE SUAS ATRIBUIÇÕES



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
CORREGEDORIA-GERAL

ATO CGMP N.º 2, DE 1.º DE FEVEREIRO DE 2016

Dispõe sobre a padronização da atuação da Assessoria e da Secretaria da CGMP nos procedimentos internos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

O CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso das atribuições que lhe foram outorgadas pelo artigo 39, VII e XXIV, da Lei Complementar Estadual n.º 34, de 12 de setembro de 1994, com fundamento no art. 2.º, § 1.º, inciso V, do Ato CGMP n.º 1, de 15 de dezembro de 2015, e

Considerando a necessidade de se estabelecerem diretrizes básicas de atuação para a Assessoria e para a Secretaria da CGMP na condução e movimentação dos procedimentos administrativos da Corregedoria-Geral, com vistas a tornar uniforme, célere e efetiva a resposta do órgão correcional,

**DELIBERA:**

Art. 1º A instauração e a distribuição de procedimentos deverão ser precedidas de verificação da existência de feitos anteriores com semelhante objeto, evitando-se a multiplicidade de autos sobre um mesmo tema e a possibilidade de soluções divergentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
CORREGEDORIA-GERAL

Art. 2º Distribuído o procedimento, o Assessor ou Subcorregedor-Geral incumbido de sua instrução deverá, na primeira oportunidade em que receber os autos com vista, delimitar-lhes o objeto e o assunto.

Parágrafo único. A Secretaria da Corregedoria-Geral do Ministério Público anotará em campo próprio, no registro eletrônico do feito, o objeto e o assunto do procedimento para que sejam possibilitadas a consulta futura e a formação de banco de dados com tais informações.

Art. 3º As manifestações lançadas nos procedimentos devem primar pela clareza, objetividade e precisão, possibilitando a imediata compreensão de seus objetivos e pronto cumprimento e acatamento das determinações, orientações e recomendações nelas contidas.

Parágrafo único. Recomenda-se que, em regra, manifestações não ultrapassem 6 (seis) laudas, impressas no anverso e no verso da folha, ressalvados os casos de absoluta necessidade determinada pela complexidade do tema posto para análise.

Art. 4º Os pareceres e manifestações finais – assim entendidos os que determinarem o encerramento do procedimento, seu arquivamento ou a instauração de processo disciplinar – e os pareceres e manifestações interlocutórias deverão conter ementa referente à matéria tratada nos autos e à solução proposta.

§ 1º A Secretaria e a Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral organizarão banco

de dados das ementas lançadas de modo a propiciar a consulta delas e dos respectivos pareceres.

§ 2º Os pareceres aludidos no caput deste artigo deverão, obrigatoriamente, ser salvos na pasta “Assessoria - Pareceres”, existente na pasta compartilhada da Corregedoria-

Geral (corregedoria\$), disponível no servidor de arquivos da Procuradoria-Geral de Justiça.

§ 3º A nomeação dos arquivos deverá obedecer à estrutura padrão III-Parecer-TTT-NNN-AAAA-Zzzzz, na qual:





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
CORREGEDORIA-GERAL

- a) III – iniciais do Assessor ou Subcorregedor-Geral responsável procedimento, contendo 2 (dois) a 4 (quatro) caracteres alfabéticos maiúsculos;
- b) Parecer – expressão fixa identificadora do tipo da manifestação;
- c) TTT – indicação do tipo do procedimento (PPC, PROF, PAI, PPA), contendo 3 (três) ou 4 (quatro) caracteres alfabéticos;
- d) NNN – número do procedimento, com 3 (três) caracteres numéricos (001 a 999);
- e) AAAA – ano da instauração do procedimento, com 4 (quatro) caracteres numéricos;
- f) Zzzzz – breve descrição do assunto do parecer, com no máximo 100 caracteres alfanuméricos, não podendo conter barras ou sinais de pontuação ou de acentuação.

§ 4º Faculta-se o salvamento na pasta compartilhada das demais manifestações produzidas, sendo disponibilizada para tanto a pasta “Assessoria - Manifestações”.

Art. 5º As manifestações lançadas nos procedimentos deverão observar como padrão a seguinte formatação:

- a) Página: papel A4, margem superior 5cm, margem esquerda 3cm, margens direita e inferior 2cm;
- b) Texto: fonte Times New Roman, tamanho 12 pontos, recuo de 1ª linha 2cm, espaçamento entre linhas 1,5;
- c) Ementa: fonte Times New Roman, tamanho 10 pontos, recuo 6cm, espaçamento entre linhas 1 (simples).
- d) Citações com mais de 4 linhas: fonte Times New Roman, tamanho 10 pontos, recuo 4cm, espaçamento entre linhas 1 (simples);
- e) Notas bibliográficas: inserir como notas de rodapé, com indicação numérica no corpo do texto;
- f) Endereçamento no início da página, fonte Times New Roman, tamanho 12 pontos, sem recuo de linha, justificado, espaçamento entre linhas 1 (simples);



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
CORREGEDORIA-GERAL

g) Divisão estrutural em 1 **RELATÓRIO**, 2 **ADMISSIBILIDADE PROCEDIMENTAL** (quando for o caso), 3 **MÉRITO** e 4 **CONCLUSÃO**, todos em negrito, fonte Times New Roman, tamanho 12, alinhados à esquerda.

Art. 6º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 1.º de fevereiro de 2016.

PAULO ROBERTO MOREIRA CANÇADO  
Corregedor-Geral do Ministério Público