

REVISTA JURÍDICA

da Corregedoria Nacional

QUALIDADE, RESOLUTIVIDADE E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL
Edição Especial: Recomendação de Aracaju

Volume VII



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

REVISTA JURÍDICA

da Corregedoria Nacional

QUALIDADE, RESOLUTIVIDADE E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Edição Especial: Recomendação de Aracaju

Volume VII, ano 2019



EXPEDIENTE

© 2019, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Raquel Elias Ferreira Dodge (Presidente)
Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional)
Fábio Bastos Stica
Valter Shuenquener de Araújo
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta Silvio
Roberto Oliveira de Amorim Junior
Dermeval Farias Gomes Filho
Lauro Machado Nogueira
Leonardo Accioly da Silva
Erick Venâncio Lima do Nascimento
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Otavio Luiz Rodrigues Jr.

Secretaria-Geral

Cristina Nascimento de Melo (Secretária-Geral)
Roberto Fuina Versiani (Secretário-Geral Adjunto)

Conselho Editorial

Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional do Ministério Público)
Rinaldo Reis Lima (Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
José Augusto de Souza Peres Filho (Coordenador Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Jairo Cruz Moreira (Coordenador da Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Samuel Alvarenga (Coordenador Substituto da Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Cesar Henrique Kluge (Coordenador da Coordenadoria de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Rafael Schwez Kurkowski (Coordenador da Coordenadoria Disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Carmelina Maria Mendes de Moura (Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Gregório Assagra de Almeida (Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)

Organizadores

Jairo Cruz Moreira

Samuel Alvarenga

Gregório Assagra de Almeida

Carmelina Maria Mendes de Moura

Projeto Gráfico, Revisão e Supervisão Editorial

Secretaria de Comunicação do CNMP

Diagramação e Impressão

Gráfica e Editora Movimento

Conselho Nacional do Ministério Público

Revista Jurídica Corregedoria Nacional : qualidade, resolutividade e transformação social :
edição especial : recomendação de Aracaju, volume VII / Conselho Nacional do Ministério
Público. – Brasília : CNMP, 2019.
438 p. il.

Semestral

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Corregedorias. 3. Corregedoria Nacional. 4. Qualidade. I. Brasil.
Conselho Nacional do Ministério Público.

Biblioteca/CNMP

CDD – 341.413

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09
SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS	11
1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público <i>José Márcio Maia Alves</i>	15
1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades <i>Giovanni Rattacaso</i>	33
1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades <i>Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende</i>	49
1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva <i>Pedro Evandro de Vicente Rufato</i>	65
1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais <i>Marco Antonio Santos Reis</i>	79
1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução <i>Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann</i>	95
1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público <i>Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann</i>	109
SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	123
2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju) <i>Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa</i>	127

2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)	
<i>Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo</i>	147
2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível – Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018	
<i>Selma Magda Pereira Barbosa Barreto</i>	161
2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social	
<i>Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares</i>	175
2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva	
<i>Jiskia Trentin</i>	191
2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM	
<i>Andréia da Silva Araújo</i>	205
SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	221
3.1. Breves considerações sobre o processo disciplinar clássico no âmbito das Corregedorias do Ministério Público	
<i>Vera Leilane Mota Alves de Souza</i>	225
3.2. Humanização na Corregedoria Nacional do Ministério Público	
<i>Rafael Schwez Kurkowski</i>	239
3.3. A instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público	
<i>Rodrigo Iennaco de Moraes e Lorena Carmo Sepúlveda</i>	255
3.4. Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público	
<i>Márcio de Aguiar Ribeiro</i>	269
3.5. As espécies de afastamento compulsório das funções ministeriais sob a ótica da Lei Complementar Estadual 106/2003	
<i>Luciana Sapha Silveira</i>	283
SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	295
4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público	
<i>Ivens José Thives de Carvalho</i>	299

4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020) <i>Sergio Abinagem Serrano</i>	317
4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios <i>Paulo Roberto Moreira Cançado</i>	327
4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios <i>Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrlla Paz das Neves</i>	349
4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá <i>Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá</i>	363
4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora <i>Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes</i>	379
4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional <i>Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha</i>	397
4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral <i>Zuval Gonçalves Ferreira</i>	407
RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN Nº 02, DE 21 DE JUNHO DE 2018 (RECOMENDAÇÃO DE ARACAJU)	421



APRESENTAÇÃO

Amigas e Amigos,

Uma das grandes alegrias de que desfrutamos em nosso trabalho é esta que advém da sensação de missão cumprida, após empenhados nossos melhores esforços nesses dois anos à frente da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Em nossa gestão, foram sistematizadas e implantadas cinco Pedras Angulares, que bem definem e representam nossa filosofia e abordagem humanizada:

Amor, e não temor;
Evolução Humana e Humanização;
Qualidade e Resolutividade;
Unidade e Indivisibilidade;
Quem ama corrige.

Este Volume VII da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional é uma edição especial, a qual materializa uma dessas importantes Pedras Angulares: a Qualidade e a Resolutividade na atuação do membro do Ministério Público brasileiro. O tema desta publicação – **QUALIDADE, RESOLUTIVIDADE E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL** – tem como inspiração direta o texto normativo presente na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, reconhecida como **Recomendação de Aracaju**.

Conforme tivemos a oportunidade de expor na obra Amor, e não temor: uma nova visão de Corregedoria:

Dentro do processo de transformação que implantamos na Corregedoria Nacional, buscamos valorizar a qualidade da atuação, com a percepção de que muitos procedimentos complexos e de encaminhamento difícil podem resultar em transformação social, mudando o quadro do País. A produtividade não deve ser meramente uma estatística, mas estar estritamente relacionada à qualidade do trabalho desenvolvido no Ministério Público. Esse olhar diferenciado é fundamental e muito importante para todos nós.

(...)

Cabe-nos, neste momento, enfatizar que a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN N.º 02/2018 (Recomendação de Aracaju) é um documento que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas corregedorias-gerais, além de estabelecer outras diretrizes, sendo resultado de um minucioso trabalho dos membros da Corregedoria Nacional, por meio de Grupo de Trabalho criado especialmente para este fim, além de reuniões com as corregedorias-gerais de diversas unidades do Ministério Público brasileiro, que contribuíram com sugestões para a elaboração final do documento.

Entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro ou a unidade do Ministério Público, em suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados.¹

¹ MOREIRA, Orlando Rochadel; ALVARENGA, Samuel (Orgs.). **Amor, e não temor**: uma nova visão de Corregedoria (Prática e Teoria). Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 38-39.

Nesta edição sobre a **Recomendação de Aracaju**, contamos ainda com valiosas contribuições de Corregedorias-Gerais de todo o País, as quais nos honraram ao compartilhar conosco alguns de seus exitosos trabalhos.

Acreditamos que a atividade de fomento de uma doutrina nacional de Corregedoria passa necessariamente pela divulgação das atividades realizadas em todas as unidades do Ministério Público brasileiro, aliada à construção do pensamento crítico pela via de um novo e moderno paradigma concernente às atribuições ministeriais.

Inspirados por tais premissas, trazemos nesta obra artigos concernentes aos novos desafios do Ministério Público e à atuação das Corregedorias-Gerais. Na sequência, são abordados os modernos paradigmas de avaliação da Qualidade e da Resolutividade de esforço e impacto social no âmbito do Ministério Público. Em seguida, relacionamos o tema com os diversos aspectos da atuação disciplinar das Corregedorias-Gerais no Brasil.

Finalizamos a publicação tratando das práticas inovadoras dos órgãos correicionais, com artigos que ilustram esses projetos catalisadores de verdadeiras transformações sociais.

É tempo de celebrar e de agradecer a todos os membros e servidores desta Casa, os quais são igualmente responsáveis pela concretização de nossos projetos e sonhos.

Encerramos nossa gestão apresentando à comunidade jurídica, ao meio acadêmico- institucional e à sociedade brasileira mais este importante trabalho técnico-científico realizado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público (biênio 2017/2019).

Desejamos uma excelente leitura a todos!

ORLANDO ROCHADEL MOREIRA
Corregedor Nacional do Ministério Público



SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS



SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

▶ 1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público	
<i>José Márcio Maia Alves</i>	15
1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades	
<i>Giovanni Rattacaso</i>	33
1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades	
<i>Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende</i>	49
1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva	
<i>Pedro Evandro de Vicente Rufato</i>	65
1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais	
<i>Marco Antonio Santos Reis</i>	79
1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução	
<i>Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann</i>	95
1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público	
<i>Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann</i>	109



A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA PROMOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA E DE UMA POSTURA PROATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

DEMOCRACY EFFECTIVENESS PARTICIPATORY IN PROMOTING SOCIAL RIGHTS: A REFLECTION FROM THE THEORY OF COMMUNICATIVE ACTION AND A PROACTIVE APPROACH OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

José Márcio Maia Alves¹

Resumo: Este estudo tem o objetivo de discutir a crise de representatividade parlamentar para a defesa de direitos sociais aviltados e sugerir uma forma de concretização da democracia participativa através do exercício da ação comunicativa em espaços públicos promovidos pelo Ministério Público.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Ação Comunicativa. Ministério Público.

Abstract/Resumen/Résumé: *This study aims to discuss the parliamentary crisis of representation for the defense of debased social rights, and then, it suggests a concretion of participatory democracy through the exercise of communicative action in public spaces promoted by Prosecutor's Office.*

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: *Participatory Democracy. Communicative Action. Prosecutor's Office.*

Sumário: 1. Introdução. 2. A representação política e a defesa de interesses aviltados. 3. Autonomia democrática e legitimidade da participação popular no *Policy Cycle*. 4. O giro linguístico e a ação comunicativa como ferramenta para a efetividade da participação popular. 5. Uma postura proativa do Ministério Público. 6. Considerações finais. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A imposição de um *deficit* de dignidade humana em razão da baixa concretização dos direitos sociais no Brasil é uma preocupação que aponta para uma necessidade indelével: é preciso pensar em formas de efetivar os procedimentos democráticos de gestão participativa para que argumentos como o da escassez de recursos possam ser sopesados diante das prioridades que definam uma agenda política, rejam a formulação de políticas públicas a pretexto de propostas para resolução dos problemas e imponham contornos sociais emergentes para a tomada de decisões acerca do caminho a ser seguido.

Com o objetivo de perseguir esse desiderato, este artigo parte da premissa de uma crise de representatividade da democracia no parlamento em razão da resignificação imprimida ao papel dos partidos políticos pelas próprias siglas e em nome dos seus próprios interesses, que os fez deixar de ser os legítimos representantes dos direitos sociais da sociedade, aviltados até o final do Estado liberal clássico,

¹ Promotor de Justiça no Estado do Maranhão. Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Especialista em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP/MA). E-mail: josemarcio@mpma.mp.br

para gerarem um choque entre as realidades política e jurídica através de injunções e manobras restritas ao âmbito das agremiações, mas que subvertem o caráter do mandato representativo, a independência e a liberdade dos deputados para influenciar na construção de políticas públicas que beneficiem verdadeiramente a população.

Exsurge a necessidade de uma nova esfera pública (política) em que a opinião pública não se restrinja ao que eventualmente reverbere no parlamento, e em que haja a efetividade de uma democracia participativa em que se visibilizem os problemas e as respectivas soluções a partir de processos comunicativos que visem ao entendimento comunitário e sistêmico a partir de pretensões de validade criticáveis que eclodam da comunidade.

É necessário que se concretize uma autonomia democrática com um sistema coletivo de tomada de decisões para que a participação popular apareça e se reconheça nas etapas do ciclo de formação de políticas públicas, nas quais sejam definidas a agenda política, a formulação e a escolha da política pública que melhor colime pela resolução dos problemas de forma eficiente e satisfativa. Em suma, a racionalização societária deve ser visualizada no *policy-making*.

Essa a justificativa para que este trabalho proponha que o manejo acerca da formação de políticas públicas que visem a contemplar direitos sociais aviltados passe primeiro por uma revisão do seu pressuposto paradigmático-filosófico, no sentido de que as escolhas públicas não mais sejam reféns do solipsismo administrativo, típico do paradigma positivista e da filosofia da consciência, mas que, em procedimentos operados por um desejoso poder público impessoal, passe a se apresentar como resultado de processos comunicativos comunitários que primem pelo entendimento, desenvolvidos à luz do paradigma da intersubjetividade da virada linguística.

É nesse estágio que este artigo propõe a fundação de novos espaços de deliberação a partir da concepção de esfera pública sob os auspícios do Estado de Bem-Estar Social, com a elaboração de processos de ação comunicativa como alternativas para a efetividade da participação popular na formação de políticas públicas, de forma a concretizar a democracia participativa.

Por fim, o texto sugere que o Ministério Público, sob uma concepção resolutiva não demandista da instituição, pode exercer um papel importante como fomentador e promotor de um novo espaço público que sirva à atuação da esfera pública concebida por Habermas, na qual poderia se desenvolver a ação comunicativa para concretizar a democracia participativa.

2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A DEFESA DE INTERESSES AVILTADOS

É conhecido o mote que representou o ponto de estrangulamento para a Revolução Francesa e para o conseqüente surgimento do Estado Moderno. A sociedade burguesa reivindicava o direito de usufruir dos seus próprios esforços contra as amarras de um Estado absolutista que concentrava o poder e que não oportunizava a construção de uma esfera pública de discussão, ainda que pela via representativa, em que verdadeiramente fossem aquilatados os interesses do povo a partir do que o afligia. A cisão Estado-Sociedade era inevitável naquele contexto.

A concepção da urgência de um Estado-mínimo absenteísta foi exitosa, exurgindo com a revolução uma *Declaração de Direitos* que garantia uma postura estatal de não se imiscuir nos esforços de quem detinha o capital e condições para prosperar, em benefício próprio e de quem participasse da cadeia de produção. Como expressa Bruno Galindo, sem defender a sua própria aniquilação, esse novo Estado vislumbrava uma outra abordagem perante o cidadão, na qual a ideologia liberal via o Estado como inimigo da liberdade dos indivíduos para “permitir que, livre e autonomamente, decidissem suas vidas em todos os aspectos” (2006, pp. 45-46).

O afã pelo exercício do direito de liberdade parecia vaticinar um cenário promissor e que muito era acalentado pela sociedade burguesa revolucionária. Mas eram poucos os detentores do capital, e a conjuntura da França revolucionária não facultava a expansão das capacidades, haja vista que a maioria da população carecia de formação técnica básica para estar à frente de uma atividade produtiva que representasse a fruição de uma liberdade para alcançar o que os próprios esforços fossem capazes.

A igualdade reduziu-se à mera formalidade que eclipsava uma desigualdade econômica subjacente que a abstinência estatal não era capaz de reverter. Inaugurou-se um contexto de caos que se subsumiu na advertência de Hegel, lembrada por Pedro de Vega, de que a “sociedade civil [por si mesma] não só não elimina as desigualdades impostas pela natureza, senão que as converte em desigualdade de atitudes, de riqueza e até de educação intelectual e moral” (1985, p. 34).

Houve, então, um desvelamento de uma espécie de falácia da suficiência da mão invisível de Adam Smith que prescindiria do dirigismo estatal. De fato, era um risco sustentar a moralidade cívica em detrimento da moralidade pessoal para que, sob o ponto de vista econômico, a prosperidade, que se sustentaria nas regras do jogo e na qualidade dos jogadores, dispensasse o Estado como condição para a opulência de uma nação (GIANNETTI, 2007, pp. 136-137).

O que exsurgiu, então, foi um sério *deficit* de dignidade humana gerado pelo Estado-Espectador, que fez impor o reconhecimento de que o homem precisava do Estado para além de lhe assegurar os “direitos de liberdade”.

Uma transformação estava sendo gestada e o liberalismo clássico, a serviço da burguesia industrial, não se permitia pensar seus interesses longe do poder de controlar as deliberações políticas e à luz de um atrelamento entre política e economia que não passasse primeiro pelos seus próprios interesses. Paulo Bonavides é arguto acerca dessa percepção quando afirma que esse liberalismo da primeira fase

não tinha olhos para enxergar com clareza os bons resultados decorrentes da transmutação por que passara e por isso se considerou frustrado e derrotado naquele momento em que perdeu o domínio do sufrágio, isto é, o poder de fazer o governo e a lei, de contar com as maiorias no interesse exclusivo de manter a ordem política distanciada da esfera econômica. (BONAVIDES, 1980, p. 213)

O que se seguiu foi que, com a inevitável sociedade de classes e de capital gerada pelo Estado Liberal, mais do que para os direitos de liberdade, o Estado revelou-se necessário como provedor de um mínimo existencial que significasse a expectativa de um corte raso de igualdade a partir da garantia da prestação material nas diversas áreas dos direitos sociais.

Esse foi o contexto em que surgiu o Estado de Bem-Estar Social, acerca do qual Paulo Bonavides chega a afirmar que o Estado-inimigo cedeu lugar ao Estado-amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança, em que as Constituições tenderam a se transformar em um pacto de garantia social, em um seguro com que o Estado administra a Sociedade (2004, p. 380).

Mas a necessidade de colmatar a agenda política com a preocupação com interesses sociais aviltados não teria ressonância no parlamento de imediato, até porque a representação política na Europa pós-revolução tinha acabado de romper as amarras do *mandato imperativo*, cuja crítica mais visível foi externada por Burke, no *discurso aos eleitores de Bristol*, em 1774 (LACERDA, 2012). O mandato representativo era uma novidade e ainda era exercido a partir da concepção individualista: os deputados eram ainda as pessoas escolhidas pelo povo para melhor expressarem as preocupações de caráter geral, independentemente de estarem vinculados a agremiações políticas.

Nada obstante, foi sintomático o fato de que a periferização dos descontentamentos acerca do *deficit* de direitos sociais fez emergir uma outra instância que modularia o mandato representativo para uma *concepção comunitária*: os partidos políticos. Com Vega, diz-se que

as pretensões democratizantes da sociedade, que se traduziam, entre outras coisas, na generalização do direito ao sufrágio e na definição, através dos partidos, dos verdadeiros interesses sociais, encontravam

desta forma seu corretivo mais idôneo no distanciamento e separação que o mandato representativo impõe entre o representante e os grupos sociais que realmente deveria representar. É neste contexto em que a representação, como tem destacado um importante setor da doutrina, aparece como uma decisiva retificação da democracia. (1985, pp. 35-36)

A princípio, foi inevitável e até auspiciosa a aproximação dos partidos políticos com os atores que sofriam o aviltamento de direitos sociais, mas a assimilação constitucional da representação partidária no parlamento, que afastaria por completo a lógica do mandato imperativo que tolhia a liberdade e independência dos parlamentares, não implicou necessariamente um benefício para os protagonistas da igualdade solapada pelo estado liberal clássico. Isso porque as contingências partidárias a que essas agremiações submetiam os seus filiados sugeriam um contrassenso entre *realidade jurídica* e *realidade política*. Pedro de Vega enumera alguns instrumentos subversivos da máquina partidária à materialização do mandato representativo: programas eleitorais que impunham restrições ao estilo dos “cadernos de instruções” dos mandatos imperativos, exigência de disciplina e fidelidade partidária, sujeição dos filiados à deliberação dos líderes quando da formação das listas eleitorais e definição das candidaturas, aplicação de penalidades de legalidade duvidosa, e até a existência de renúncias assinadas em branco no momento da definição das candidaturas (VEGA, 1985, p. 37).

Esse cabedal de injunções partidárias impingia sérias chagas ao bom funcionamento da democracia representativa porque, além de pôr em xeque o que era vital para ela, a saber, o direito de escolha do povo quanto aos representantes que melhor pudessem tratar do interesse geral que subjaz na lógica da soberania nacional, condicionava vozes e ações típicas da esfera pública burguesa – o parlamento – para que agissem em prol de uma defesa eficiente dos interesses aviltados que as agremiações políticas diziam representar e em razão dos quais adquiriram importância no cenário político. Condicionava-se o *direito político ativo* a uma pecha no *direito político passivo*, haja vista que não se votariam mais em nomes, mas em siglas e líderes, agregando-se, na verdade, o papel de representante e representado nos limites das raiais dos partidos políticos.

Aliado às contingências político-partidárias, sobeja o fato mais contemporâneo de que o choque entre a carência de efetividade de direitos sociais e a limitação de recursos, sobretudo em nações em desenvolvimento, faz emergirem construções jurídicas de contenção que embaraçam a promoção de um mínimo existencial. São exemplos disso a postura administrativa – a pretexto de fruição do poder discricionário – de retraindo ao universo da esfera sistêmica, as decisões que, a rigor, deveriam passar por processos de deliberação compartilhada com a comunidade. Como pontua Galindo (2006, p. 58), "por um lado, é consideravelmente ampla a demanda pela realização dos direitos fundamentais sociais e econômicos, mas por outro, há o que poderíamos denominar de limites operacionais do dirigismo vinculante-intervencionista, como por exemplo, a denominada 'reserva do possível'".

Com a concepção de um mandato representativo politicamente condicionado aos interesses partidários, exsurge uma necessidade de ressignificação da representação política dos interesses aviltados, na qual a participação popular exerce um importante papel, com influência direta em espaços a serem criados para a atuação de uma nova esfera pública de discussão entre livres e iguais. Com efeito, a lógica sistêmica tende a se consorciar com os interesses do setor privado, potencializando o influxo ao que Habermas chama de *colonização do mundo da vida*. Daí a necessidade de se imporem contenções democráticas a esse processo que se mostra danoso aos interesses dos titulares dos direitos sociais solapados. Menelick de Carvalho Netto descortina bem essa nova conjuntura em que a sociedade civil organizada deverá exercer importante papel:

[...] é no início da década de 70 que a crise do paradigma do Estado Social manifesta-se em toda a sua dimensão. A própria crise econômica no bojo da qual nos encontramos coloca em xeque a racionalidade objetivista dos tecnocratas e do planejamento econômico, bem como a posição antitética entre a técnica e a política. O Estado interventor transforma-se em empresa acima de outras empresas. As sociedades hipercomplexas da era da informação ou pós-industrial comportam relações extremamente intrincadas e fluidas. [...] O Estado, quando não diretamente responsável

pelo dano verificado, foi, no mínimo, negligente no seu dever de fiscalização ou de atuação, criando uma situação difusa de risco para a sociedade. A relação entre o público e o privado é novamente colocada em xeque. Associações da sociedade civil passam a representar o interesse público contra o Estado privatizado ou omissivo. Os denominados direitos de primeira e segunda geração ganham novo significado. Liberdade e igualdade são retomados como direitos que expressam e possibilitam uma comunidade de princípios, integrada por membros que reciprocamente se reconhecem pessoas livres e iguais, co-autores das leis que regem sua vida em comum. Esses direitos fundamentais adquirem uma conotação de forte cunho procedimental que cobra de imediato a cidadania, o direito de participação, ainda que institucionalmente mediatizada, no debate público constitutivo e conformador da soberania democrática do novo paradigma, o *paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito e de seu Direito* participativo, pluralista e aberto. (CARVALHO NETTO, 2004, pp. 36-37)

Com muita propriedade, Bonavides adverte que após duas grandes revoluções pelas quais o mundo atravessou entre os séculos XVIII e XX – da liberdade e da igualdade – se descortinam duas outras inafastáveis: a *revolução da fraternidade*, que está adstrita à ambiência planetária, a um sistema ecológico sob a lógica da “pátria-universo”, mas principalmente, a *resolução do Estado Social*, em uma mais recente e necessária concretização constitucional, que está intimamente imbricada ao desafio dos países em desenvolvimento, de conciliar crescimento com a pobreza endêmica (2003, p. 147).

A propósito, o exemplo do *Milagre do Leste Asiático* mostrou como o crescimento econômico responde ao influxo sobre as liberdades instrumentais, sobretudo no que toca à expansão em massa da educação e da saúde básicas. O crescimento ideal deve ir além de elevar rendas privadas; deve possibilitar o Estado a financiar uma *rede de segurança social*.

O crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto, que considera as entradas e saídas de riquezas em relação a outros países) não gera necessariamente alta na expectativa de vida, mas apenas se houver combinação dele com o dispêndio público em saúde e meios de eliminação da pobreza. Tudo depende de como os frutos do PNB são utilizados.

Amartya Sen responde ao grande paradoxo que emerge do cenário de países em desenvolvimento: como países que não têm crescimento econômico podem ter dinheiro para gerir em sistema de provisão de serviços sociais?

Sen explica essa equação pela *economia dos custos relativos*, porquanto os trabalhos que se destinam aos indivíduos desses países são baratos porque se tratam de economias pobres, com oferta de salários baixos. Economias pobres precisam de menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços que seriam oferecidos em economias pungentes com maiores gastos. Preços e custos relativos ditam o quanto uma economia pode gastar nesses serviços, mas os países que fazem isso mediados pelo crescimento obviamente têm como oferecer mais e melhores serviços porque as privações relacionadas aos baixos níveis de renda são menores. Mas a elevação de níveis de educação pelo sistema de custeio advoga em favor do argumento de que não é preciso esperar “ficar rico” para que um país faça isso. Não se tem aumento de renda, mas se tem investimento em “disposições sociais” para o desenvolvimento humano (2000, pp. 65-66).

Portanto, há um argumento econômico testado que permite dizer que é possível debelar, ou pelo menos amenizar, o *deficit* de dignidade acerca dos direitos sociais, ainda que em conjunturas político-sociais desfavoráveis. Contudo, como visto, é no mínimo temerário que as definições da agenda política e de onde e como serão empregados os escassos recursos fiquem exclusivamente ao talante do sistema, até porque referem-se ao âmbito dos titulares dos interesses aviltados. É necessário desenvolver uma lógica mais sofisticada que acolha a participação popular através de procedimentos democráticos para a democracia participativa em que a autonomia do cidadão prevaleça.

3. AUTONOMIA DEMOCRÁTICA E LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO *POLICY CYCLE*

David Held oferece um modelo de democracia que contempla a participação popular na definição das prioridades administrativas, sob a condição de se suporem cidadãos livres e iguais. Sua teoria parte da premissa de que tanto a *Nova Direita* quanto a *Nova Esquerda* do final do século XX querem a redução do poder arbitrário e da regulação mínima, temem a “extensão de redes de poder” sobre a sociedade e anseiam por condições políticas, sociais e econômicas para o desenvolvimento de capacidades. Daí ser importante definir, à luz desses interesses convergentes, o que seria necessário assegurar para se terem cidadãos livres e iguais dentro de um processo democrático de participação popular: condições para a expressão de suas capacidades, com respeito à diversidade delas; proteção ao arbítrio sobre as liberdades públicas; liberdade associativa; e expansão de oportunidades econômicas, no sentido de serem conferidas aos cidadãos as condições para se suprirem do mínimo e terem incentivo para maximizar recursos, como, por exemplo, o acesso a crédito (2009, p. 371).

Mas Held só concebe a materialidade desses atributos em um cenário no qual o cidadão possa interagir com voz, voto e poder de persuasão no que chamou de “sistema coletivo de tomada de decisões”, em que o princípio da autonomia seria concretizado mediante alguns elementos lembrados por Robert Dahl: votos iguais; participação efetiva, com oportunidade de expressar preferências acerca de um resultado final; compreensão iluminada, com oportunidades iguais e adequadas para que não se marginalizem categorias e não se recaia nos círculos viciosos de participação limitada; controle final da agenda pelo *demos*, na medida que o povo é que deve decidir o que deve ser contemplado como prioridade pelo Governo; e inclusividade, que significa a inclusão de todos os adultos, com exceção dos que estiverem em trânsito ou que tiverem deficiência mental (HELD, 2009, p. 382).

Conclui Held que concretizar essa ideia de gestão participativa passaria necessariamente pela institucionalização de um poder público impessoal, arraigado sob um paradigma que contemplasse um fenômeno dual, em que se vissem uma reestruturação da sociedade, sobretudo com o desenvolvimento de capacidades para o debate, e uma reforma da concepção de poder dentro do Estado. Held reconhece a necessidade de separação entre Estado e Sociedade, mas afirma que o poder de tomar decisões deve ser livre de desigualdades e não estar condicionado aos interesses e restrições do capital privado.

Essa nova lógica pressupõe uma mudança na ideia de esfera pública para que se criem novos espaços que acomodem uma nova perspectiva de participação popular. Não se está mais a tratar do modelo de esfera pública burguesa que se supunha capaz de atribuir ao parlamento uma função bastante de “supervisão do público” acerca do que era discutido e que seria de interesse da “opinião pública” (HABERMAS, 2014, p. 258). Esse sistema coletivo de tomada de decisões de que Held fala acopla-se à ideia de Habermas na medida em que supõe fundar uma esfera pública onde ecloda uma adequada comunicação entre conteúdos, manifestações de opiniões e tomada de posições que não insinuem interagir em contrapontos excludentes, típicos das pretensões de êxito, mas em uma espécie de simbiose democrática de argumentos, em que a tomada de posições é orientada pelo entendimento.

Essa nova esfera pública é autônoma e se reveste de vivências que os atores trazem do *mundo da vida*. Como esclarece Habermas, os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida. Ela retira impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares (2011, pp. 98-99).

Para Maria da Glória Gohn, trata-se de uma modalidade de interação popular talhada em uma concepção democrático-radical acerca da participação, e objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações, em que o pluralismo é a sua marca. Nessa perspectiva, os partidos políticos não são mais importantes do que os movimentos sociais, e os agentes de organização da participação social são múltiplos (2011, p. 21).

Alguns setores que envolvem direitos à prestação material no Brasil consagraram a participação popular em lei, como é o caso da saúde pública, acerca do qual o art. 7º, VIII, da Lei 8.080/90 assevera que as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) serão desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, mas obedecendo, dentre outros princípios, o da participação da comunidade. Além disso, a Lei 8.142/90 disciplina a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde.

Sobejam também outros exemplos em que quase sempre a participação se dá através da figura dos Conselhos, como é o caso da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como a gestão democrática por participação popular no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, prevista no Estatuto da Cidade (art. 2º, II, da Lei 10.257/ 2001).

Mas o ponto de tensão que se propõe é que, insuflada ou não por uma atuação proativa dos Conselhos, a nova esfera pública deva fundar espaços de participação comunitária em que todos possam socializar as suas pretensões de validade aptas a serem submetidas à apreciação de uma assembleia representativa de um sistema coletivo de tomada de decisões reconhecido e aceito pelo sistema administrativo.

No ciclo de formação e aperfeiçoamento das políticas públicas, a *práxis* desse novo modelo de democracia participativa tem o seu momento, notadamente, nas três primeiras das cinco etapas do *policy cycle*, segundo a teoria de Howlett, Ramesh e Perl: montagem da agenda, formulação da política, tomada da decisão política, implementação da política e avaliação (2013, pp. 103-223).

Na etapa de montagem da agenda, os esforços em torno da efetividade da participação popular deverão gravitar sobre uma visão alternativa do pós-positivismo em que os problemas sociais que deverão ocupar a preocupação do sistema coletivo de tomada de decisões de Held se desvelem “distantes das condições econômicas ou outros processos macrosociais como a industrialização e a sindicalização. Devem pertencer somente ao reino das ideias públicas e privadas” (HOWLETT *et al*, p. 108). Significa dizer que a formação da agenda deve se desvencilhar de interesses que não convirjam com os reais objetivos de debelar ou amenizar a frustração dos titulares dos direitos de prestação material (sociais positivos), incluindo os mais refratários interesses classistas dos atores que devem agir diretamente sobre a execução das políticas. É um momento de despojamento acerca de pautas que degradem a fidedignidade do cenário caótico que necessita da atenção do poder público em nome do interesse da comunidade.

A tônica que deve reger a agenda do processo de formação da política pública (*policy-making*) deve ser fruto da experiência, contato e crítica dos atores sociais com sua própria história e tradições para que a visualização de contextos incômodos transmude-se em verdadeiros problemas que aflorem carregados da nota de imprescindibilidade de enfrentamento. Trata-se de um processo que leva em consideração as crenças encapsuladas e codificadas nos discursos construídos pelos atores sociais e políticos.

Obviamente, o nível de importância de determinadas pautas sofre severa influência do que John Kingdon chamou de “abertura de janelas políticas”², mas a formação da agenda com os problemas que afligem a comunidade obedece a uma relação diretamente proporcional ao hábito da discussão política pelos protagonistas sociais dos infortúnios e aos processos institucionalizados de discussão periódica e eventual de políticas públicas que envolvam e considerem a opinião pública da esfera pública pós-positivista que colime pela efetividade de uma democracia participativa.

Esse desafio deve, inclusive, vislumbrar a heterogeneidade do público-alvo interagente, deflagrada pela diversidade cultural que rejeita a invisibilização de demandas que habitam um caráter de diversidade que só é possível florescer em um ambiente de respeito e reconhecimento acerca do pluralismo cultural.

2 Howlett *et al* decodificam essa passagem do trabalho de Kingdon quando identificam na sua proposta a evidência de quatro tipos de *janelas políticas*: nas *janelas de fluxo rotineiro*, os eventos com procedimentos institucionalizados desencadeiam aberturas de janelas previsíveis. Pode-se exemplificar essa janela com as discussões que *deverão* emergir quando da discussão de planos municipais de ensino, nas conferências municipais para esse fim; nas *janelas políticas discricionárias*, a atenção para uma determinada pauta é menos previsível e depende do comportamento e disposição dos atores; na *janela de problemas de externalidade*, em razão da força gravitacional de uma janela já aberta, questões conexas são atraídas e postas em discussão; e *janelas de problemas aleatórios* que são abertas de forma imprevisível em razão de eventos aleatórios tocados por crises (2013, p. 117).

Como endossa Maria da Glória Gohn, é necessária uma esfera pública de interação, diálogo e debates para que a diversidade cultural se mostre como um direito e para que, sobretudo em comunidades pobres, sejam consideradas formas culturais alternativas às dominantes (GOHN, 2013, p. 124).

Na etapa de formulação de políticas públicas, subjaz o reconhecimento de um problema, e as atenções se voltam para a elaboração de um plano de ação que atenda à sua resolução de forma exequível política e financeiramente. Trata-se da formulação de um *curso de ação* que pode ser plural, difuso e desconexo, com propostas originárias de vários atores ou de representações dos subsistemas específicos ou da sociedade civil organizada, nas quais seja importante que não se prescindia da participação popular. A formulação da política, portanto, envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-lo de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los (HOWLETT *et al*, 2013, p. 123).

Lembrando Harold Thomas e suas *fases de formulação*, Howlett, Ramesh e Perl destacam que a participação popular emerge nas fases de *apreciação* e de *diálogo* acerca da formulação da política pública. Na primeira, consideram-se os dados e as evidências, gerados tanto por *experts* quanto em consultas públicas em que o governo tanto gera quanto recebe informações sobre os problemas políticos e suas soluções; na segunda, o objetivo é a facilitação da comunicação entre os atores políticos que apresentem diferentes perspectivas para a solução do problema para se debater acerca das opções políticas. Nessa fase, a participação popular acerca das opções se subsume nas propostas que as representações porão sobre a mesa em técnicas envolvendo participantes de organizações e em que se verão os funcionários e técnicos sopesando as várias opções para identificar quais delas seguirão para o estágio de ratificação (2013, pp. 124-125).

Já na fase de tomada de decisões é indubitável que há uma tendência à diminuição do número de pessoas que farão as escolhas políticas, mas os efeitos incidentes da participação popular em estágios pretéritos – e até mesmo o necessário respeito ao caráter constitutivo dessa participação no *policy-making* – não podem ser ignorados. Quer-se dizer que o objetivo colimado nessa etapa tem por premissa o que foi deliberado em etapas de intensa participação popular e implica fazer escolhas entre um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo de *formulação da política*, com vista a resolver um problema público (HOWLETT *et al*, 2013, p. 157).

Ainda que, em regra, essa etapa seja atribuída a quem detém cargos formais no governo, isso não significa dizer que possam adotar a política que bem entendam. Além de deverem estar atentos ao que ocupou o espectro de preocupação e preferência da comunidade, a decisão deve se submeter ao âmbito dos conjuntos específicos de leis, regulamentações e balizas constitucionais.

No Brasil, pressupõe-se que a vinculação da opção por uma determinada política pública formulada na respectiva etapa do *policy cycle* e que não representou uma imposição sistêmica descendente em relação ao *mundo da vida* deve observar duas balizas.

A primeira delas reside no fato, para além das hipóteses estritas de participação popular em razão da soberania popular, de que trata o art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Essa participação não se limita a essas previsões, visto que foi erigida ao *status* de princípio fundamental da república, quando se a entende arraigada no parágrafo único do art. 1º do texto constitucional brasileiro (todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta constituição). A propósito, é esse o dispositivo considerado como fragmento normativo de democracia participativa, núcleo de sua irradiação, germe que a fará frutificar se os executores e operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu (BONAVIDES, 2003, p. 40).

A partir desse dispositivo, que dá o tom da atividade popular em uma democracia participativa com protagonismo direto da comunidade, é que a mesma Constituição prevê a participação comunitária em

vários segmentos da promoção de direitos sociais, notadamente na saúde e na educação (CF, arts. 198, III, e 206, VI, respectivamente).

A outra baliza a ser observada é que a tomada de decisões, além de se circunscrever às opções da fase de formulação, deve investir-se de uma discricionariedade que se submeta ao crivo da eficiência. É que por força do art. 3º da Emenda Constitucional nº 19/98, a Constituição Federal de 1988 foi colmatada no *caput* do seu art. 37, com a previsão do princípio respectivo no texto que gere o conteúdo conformador da atividade administrativa, quando assevera que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios* de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* [...]” (BRASIL, 1998).

Dessa forma, não basta a atividade administrativa convergir com a legalidade nos seus atos, não pender à imoralidade ou se furtar à publicidade que proporciona os instrumentos de controle institucional e popular da gestão, mas, além disso, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, deve visar sempre “o melhor com o menor”. Quer-se dizer, com José Afonso da Silva, que o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível (2005, p. 435). Essa percepção não pode passar despercebida quando da escolha da política pública dentre as que figuraram na etapa de *formulação*.

Mas essas oportunidades de participação popular que a esfera pública da democracia participativa deve promover ainda padecem de um proceduralismo adequado em que se firme para não se furtar ao que pertence a um paradigma filosófico conformador com essa nova forma de participação no *policy cycle*. Nesse sentido é que cabe situar quais os contornos filosóficos a partir dos quais seria apropriado sugerir a ação comunicativa de Habermas como proposta para a efetivação da participação popular na formação de políticas públicas acerca de direitos sociais deficitários.

4. O GIRO LINGUÍSTICO E A AÇÃO COMUNICATIVA COMO FERRAMENTA PARA A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como bem expressa Lenio Streck, depois do giro ontológico-linguístico, não é mais possível pensar que a realidade passa a ser uma construção de representações de um sujeito isolado (solipsista). O giro ontológico-linguístico já nos mostrou que somos, desde sempre, seres-no-mundo, o que implica dizer que, originariamente, já estamos “fora” de nós mesmos nos relacionando com as coisas e com o mundo (STRECK, 2013, p. 61). Há aqui uma mudança de perspectiva: o paradigma da consciência é calcado na ideia de um pensador solitário que busca entender o mundo à sua volta, descobrindo as leis gerais que o governam, revelando a unidade encoberta sob a diversidade aparente. Para Habermas, este paradigma não se sustenta mais (PINTO, 1996, p. 72), o que permite dizer que há uma certa resistência sistêmica incomodamente tolerada pela comunidade, de ver esse ator de pretensas luzes (assemelhado ao um *maior príncipe* medieval) indigitar, à revelia dos titulares dos infortúnios, o que seria o melhor caminho para debelar *deficits* de direitos sociais e conseqüentemente dizer quais os interesses que serão contemplados na agenda política e quais as políticas públicas que lhes corresponderão.

Em razão dessa tensão é que, nos estudos acerca da teoria da ação comunicativa, Jürgen Habermas propõe um avanço paradigmático que supera a simples utilidade do “estado de consciência” fincado na ideia do pensador solitário que busca a inteligibilidade do mundo, para alcançar uma atuação mais intersubjetiva dos componentes de uma sociedade que se supõe composta por homens livres e iguais e que se dispõe a executar tarefas afetas a uma comunidade que exercita a crítica como ferramenta transformadora destinada ao bem comum.

Nessa busca pelo abandono do solipsismo sistêmico e adoção do paradigma da intersubjetividade, Habermas procura equacionar os processos de racionalização da sociedade de que se reveste esse paradigma,

com a dinâmica e interesses capitalistas. Equivale trabalhar com o contrassenso de admitir que uma racionalidade comunicativa, na qual há uma relação intersubjetiva entre sujeitos que falam e atuam, busca o *entendimento* acerca de algo que interessa à comunidade. Tal postura não se coadunaria com uma certa razão instrumental de que se serve o capitalismo, que se estrutura no uso *não comunicativo* do saber em ações dirigidas a fins que, embora públicos, são promovidos por um sistema administrativo que comumente age ao avesso dos interesses dos beneficiários, em contexto de verdadeira colonização do seu querer.

Com efeito, o exercício da participação popular pela via da ação comunicativa se preocupa com a blindagem inicial do âmbito dos direitos sociais à interferência do interesse do mercado, dando azo a este se imiscuir na promoção daqueles somente se os interesses da iniciativa privada via sistema convergirem com os interesses do *mundo da vida*.

As escolhas públicas gravitarão sobre a perspectiva de um discurso político-deliberativo em que deverão ser aquilatadas as alternativas a partir das concepções do útil ou do *inútil* (REBOUL, 2004, pp. 44-49). Nesse cenário, Habermas entende que a formulação das políticas públicas não pode mesmo alijar a participação comunitária, cujos integrantes, numa perspectiva de igualdade e liberdade, devem ter seus discursos admitidos no processo de entendimento pela via da ação comunicativa, só podendo vê-los rechaçados se não obedecerem aos critérios de *veracidade, correção e autenticidade*.

Habermas chama de *pretensões de validade* todas as manifestações que atendem a esses requisitos e que, obviamente, não são orientadas pelo *sucesso* deliberado do discurso que lhes é subjacente, mas sim pelo *entendimento* a partir dele e considerando outras pretensões de outros atores. São atos de fala que refletem as vivências dos atores da própria comunidade acerca do que lhes aflige e cuja solução anseiam. E quando produzem esses atos de fala, esses atores se servirão de aspectos dos mundos objetivo, social e subjetivo próprio.

Nesse sentido, é que se diz que, quanto ao requisito da *veracidade*, a pretensão de validade deverá pertencer ao mundo objetivo enquanto totalidade de fatos cuja existência pode ser aferível; quanto ao requisito da *correção*, a pretensão não deverá subsidiar-se em um contrassenso normativo e deverá ser regulada pelo *mundo social* das normas que regem legitimamente os atores e suas relações entre si; e quanto ao requisito da *autenticidade*, a pretensão de validade deve refletir experiências subjetivas de que o ator tenha tido acesso em razão de qualquer condição peculiar (HABERMAS, 2012b, p. 202). Como afirma José Marcelino de Rezende Pinto,

Em síntese, podemos dizer que, para Habermas, a *ação comunicativa* surge como uma integração de, no mínimo dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vista a coordenar suas ações pela via do *entendimento*. Nesse processo, eles remetem-se a pretensões de validade criticáveis quanto à sua *veracidade, correção normativa e autenticidade*, cada uma destas pretensões referindo-se respectivamente a um *mundo objetivo* dos fatos, a um *mundo social* das normas e a um mundo das experiências *subjetivas*. (1996, p. 75)

É exatamente em processos que envolvem escolhas que implicam intimamente a identidade dos agrupamentos que a ideia de *mundo da vida* emerge na teoria da ação comunicativa como fator determinante para a necessidade de acomodar, dentro dos seus contornos, os processos de deliberação comunitária que lhe dizem respeito. À luz do mundo da vida, a ação comunicativa funciona como um chamamento à responsabilidade da comunidade acerca do que lhe é caro e inerente, em contraponto ao que lhe tenta impor o sistema.

Isso porque o mundo da vida aponta para os contextos subjacentes que “não se desprendem do fundo”, sobre os quais as decisões externas não operam transformações, ou seja, aponta para a preocupação com um substrato cultural em que se podem pressupor existentes as aflições comunitárias e onde se verificam elementos que dão identidade aos grupos. Trata-se de um “contexto não problematizável, o pano de fundo que propicia os processos de se alcançar o entendimento” (PINTO, 1996, p. 75).

Habermas rejeita a lógica sistêmica de se permitir imiscuir em assuntos que, como direitos que requerem escolhas comunitárias, dizem respeito ao mundo da vida porque se relacionam com os elementos que o compõem e que, por isso, não podem ser impostos de forma solipsista, mas sim submetidos à racionalidade comunicativa e intersubjetiva. Habermas tem claro que os processos de reprodução cultural no seio de uma comunidade, de sua integração e de sua socialização correspondem a um conteúdo subjacente que regula essa exigência e que são os próprios componentes estruturais do mundo da vida: cultura, sociedade e pessoa:

A *cultura* constitui o estoque ou reserva de saber, do qual os participantes da comunicação extraem interpretações no momento em que tentam se entender sobre algo do mundo. Defino a *sociedade* por meio das ordens legítimas pelas quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais, assegurando a solidariedade. Interpreto a *personalidade* como o conjunto de competências que tornam um sujeito capaz de fala e de ação – portanto, que o colocam em condições de participar de processos de entendimento, permitindo-lhe afirmar sua identidade. (2012b, pp.252-253)

O que interessa ao mundo da vida nem sempre se integra à comunidade pela via da ação comunicativa, em que atores que o compõem, de forma livre e igual, deliberam a partir de pretensões de validade criticáveis que são submetidas ao entendimento.

É indubitável que as legislações têm evoluído de sorte a exigir a aproximação entre as deliberações acerca de assuntos do mundo da vida e a *integração societária*. É exemplo disso, no Brasil, a crescente exigência da gestão participativa em questões como saúde, educação e meio ambiente, muito embora a racionalidade sistêmica seja reticente em concretizá-la. Ademais, outras questões importantes que interessam ao mundo da vida ainda sofrem com as imposições de uma *integração sistêmica* acerca de seus conteúdos, que atendem aos interesses capitalistas.

Esses sintomas legais e também constitucionais que convergem com a efetividade de uma democracia participativa desperta a atenção para o pensamento de Habermas, de que a *evolução social* dar-se-ia exatamente num contexto em que os processos de racionalização através da ação comunicativa orientada pelo entendimento galgariam mais espaço nos contextos normativo e instrumental, em detrimento da integração sistêmica.

Mas a *práxis* da ação comunicativa que se propõe vinculativa ao sistema administrativo requer uma série de incrementos no mundo da vida que vão desde a consciência cultural e do sentimento de pertencimento acerca da definição do que se entenda por melhor interesse societário, até o fomento de procedimentalismos que façam emergir uma integração social por si mesma e quiçá insuflada por órgãos que detenham poder de *accountability* e que se percebam integrantes da promoção dos processos de integração social acerca dos assuntos que dizem respeito ao mundo da vida. O Ministério Público é exemplo de instituição com essa natureza.

Assim, as demandas não organizadas do mundo da vida que reclamariam processos de integração linguística, embora permaneçam latentes, tendem a sucumbir enquanto procedimento e abrem espaço para que se estabeleça a normatividade ditada por meios diretores deslinguisticados tocados pela esfera sistêmica e por quem a exerce sob a influência capitalista. O que aflora do mundo da vida começa a perder espaço, e as relações começam a ser reguladas. Aqui o perigo: o mundo da vida começa a ser entendido como elemento do meio ambiente do sistema e não mais como um difusor de decisões que deveriam regulá-lo. As organizações governamentais ganham autonomia e se neutralizam tornando-se indiferentes aos componentes do mundo da vida (cultura, sociedade e personalidade, esta como poder de agir e falar). O sistema social rompe o horizonte do mundo da vida e se distancia do saber intuitivo da prática comunicativa cotidiana.

Há então uma migração/regressão das ações orientadas pelo entendimento, para as orientadas pelo sucesso que se revelam por meios deslinguisticados e solipsistas tocados pelo poder e pelo dinheiro. Começam a se ver direitos como o da educação, não como um serviço a ser prestado com eficiência, mas como um negócio lucrativo para os prestadores de serviço.

A consequência desse quadro é uma convulsão da integração social no contexto do mundo da vida. Há uma dispersão em que o mundo da vida se vê não mais necessário para coordenar as ações que lhe interessam porque a racionalização societária foi substituída pelo que vem do sistema. Daí as estruturas dos espaços públicos autônomos como os conselhos municipais e a sociedade civil organizada passam a ser conduzidos a uma importância medíocre, haja vista que sua independência é minada por quem comanda o sistema.

A esse processo em que os meios deslinguisticados assumem as funções de coordenar as ações, alijando para a periferia do sistema os processos comunicativos mediados linguisticamente (PINTO, 1995, p. 85), Habermas chama de *colonização do mundo da vida*.

O desafio que Habermas sugere no momento em que o mundo da vida e sua racionalização comunitária se veem colonizados pela racionalização sistêmica, é a retomada das bases do paradigma filosófico da virada linguística para alocar, no domínio da comunidade, as deliberações acerca dos assuntos/direitos que dizem respeito a ela e que demandam escolhas que devem ser essencialmente comunitárias, para depois integrarem o mérito administrativo na promoção das políticas públicas. Como afirma Pinto, “a tarefa que se coloca então é a reconquista daquelas estruturas simbólicas do mundo da vida (cultura, sociedade e pessoa) pelos mecanismos que coordenam a ação através da busca do entendimento”. E isso passa necessariamente pela “moralização dos temas públicos, via discussão política, aberta a todos”. (1996, pp. 92 e 99)

O que Habermas persegue é a instituição de uma esfera pública que se habilite como uma rede que acolha a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e de opiniões, que esteja em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. E importa perceber que, quando a esfera pública abrange questões politicamente relevantes, deixa a cargo do sistema político somente a elaboração especializada, reservando a si, antes e primordialmente, o mais importante e estrutural quanto ao conteúdo: uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento (HABERMAS, 2011, p. 93), que, para a presente discussão, concentra-se no desvelamento e materialização de políticas públicas adequadas para a promoção de direitos sociais. O burocrático não pertence ao universo comunitário, e o âmbito de atuação da participação popular no *policy cycle* volta-se para a definição da agenda política e para a escolha coletiva considerando as opções mais satisfativas e eficientes para enfrentar os problemas.

5. UMA POSTURA PROATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A grande questão com a qual se depara nesse estágio de discussão é sob que condições e atendendo a que influxos se construiriam espaços públicos em que se pudesse institucionalizar um *poder público impessoal*.

É nesse momento que, dentre outras alternativas, emerge com propriedade o papel do Ministério Público enquanto instituição com atribuição para a defesa de direitos transindividuais que se identificam com os interesses que compõem o mundo da vida. Essa atribuição de defesa alia-se ao poder de *accountability* horizontal que a Constituição Federal atribuiu à instituição, permitindo-lhe monitorar os graus de eficiência das políticas públicas, bem como os alcances de sua eficácia e efetividade na transformação das vidas dos beneficiários. Fala-se mesmo de uma necessária atuação proativa da instituição para que participe do processo de concretização da *nova esfera pública*.

Mas a revelação da identidade do Ministério Público pela sua face demandista ainda é um problema porque, além de nem sempre ser a mais eficiente, essa acepção é ainda fortemente entronizada em muitos de seus membros e nos órgãos de orientação de fiscalização interna. Com isso, perde-se ou se arrefece um importante ator em um sistema de pressão pela formação do mérito administrativo a partir de uma participação mais ativa da sociedade com vista a concretizar o princípio da participação democrática na gestão.

Na contramão dessa perspectiva até institucionalmente autofágica que afasta a instituição do seu perfil constitucional, exsurge o papel das audiências públicas que podem ser promovidas pelo Ministério Público, com formatos propositivos que medeiem e vinculem as discussões entre o Poder Público e a sociedade, em verdadeiro exercício da ação comunicativa sugerida por Habermas.

O espaço proporcionado por esse modelo pedagógico-propositivo de audiência pública no âmbito do Ministério Público poderá subsidiar o debate entre essas relações intersubjetivas, fazendo com que os cidadãos abandonem a sua compreensão egocêntrica do mundo para revelarem suas concepções a partir do que for útil ao entendimento coletivo. Isso porque a racionalização que se busca com o agir comunicativo tem seu ponto de referência constituído por um potencial de racionalidade plural que pode ser reativado em níveis diversos à luz da imagem do mundo. Com Habermas,

se as ações sociais são coordenadas pelo caminho do entendimento, são as condições formais de um acordo racionalmente motivado que indicam a maneira pela qual se podem racionalizar as relações entre os participantes das interações. No fundo, essas relações são consideradas racionais na medida em que as decisões sim/não portadoras de um consenso decorrem de processos de interpretação *pelos próprios envolvidos*. De maneira correspondente, um mundo da vida pode ser considerado racionalizado na medida em que permite interações que não sejam guiadas por meio de um comum acordo *prescrito* por via normativa, mas sim – direta ou indiretamente – por meio de um entendimento *alcançado* por via comunicativa. (2012a, p. 586)

É a partir do que compõe a ação comunicativa, diferente de um perfil demandista de Ministério Público, que a instituição pode explorar as insatisfações subjacentes aos pontos nevrálgicos dos problemas de interesse transindividual ainda em estágios em que possam eles se valer democraticamente de discussões a partir dos próprios sujeitos de direito, cujos consensos possam se adequar, ainda e da melhor forma possível, a posturas comissivas da Administração que possam debelar os conflitos sem que se chegue à judicialização dessas demandas a pretexto de questionar a vinculação da esfera sistêmica à concretização de direitos positivos previstos constitucionalmente.

É difícil não se admitir que os frutos do exercício da ação comunicativa, extraídos das interações com vista ao entendimento e geradas nessas audiências públicas, revelar-se-iam como representação de conteúdo crítico expressado pelos atores sociais do qual emergiriam tensões com “veracidade da informação” (aspecto do mundo objetivo), passando por uma “correção normativa” somente disponibilizável pelo “mundo social” dos atores e pela “autenticidade e sinceridade” do discurso à luz das experiências próprias do seu “mundo subjetivo”. Com efeito, a par da efetivação desses pressupostos, ter-se-ia uma produção social prodigiosa com vista ao entendimento, que é a base da ação comunicativa de Habermas quando diz que ela se dá

quando os planos de ação dos atores envolvidos são coordenados não por meio de cálculos egocêntricos do êxito que se quer obter, mas por meio de atos de entendimento. No agir comunicativo os participantes não se orientam em primeira linha pelo êxito de si mesmos; perseguem seus fins individuais sob a condição de que sejam capazes de conciliar seus diversos planos de ação com base em definições comuns sobre a situação vivida. De tal forma, a negociação sobre as definições acerca da situação vivida faz-se um componente essencial das exigências interpretativas necessárias ao agir comunicativo. (2012a, p. 496)

Por outro lado, os fluxos pedagógicos gerados pelo exercício da ação comunicativa a partir da atuação do Ministério Público com vista à defesa de direitos coletivos lesados não deixam inclusive de legitimar politicamente os titulares do sistema porque, nessa perspectiva, consideram e tendem a acolher o que se apresenta como fidedigno em sede de reclamos populares, tanto para a formação da agenda política quanto para a formulação das opções das políticas públicas – pois o objetivo da razão comunicativa é buscar o “entendimento” a partir da compreensão da situação em discussão na visão dos detentores do interesse-coletividade. Haveria efetiva concretização da gestão democrática, tendo como pano de fundo um procedimentalismo democrático que contemplaria a participação popular na gestão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, vê-se que a natureza da representação política que se extrai da concepção de mandato representativo, embora supere a lógica nefasta do mandato imperativo que se esvaiu com o surgimento do Estado Moderno, não é suficiente como influxo à movimentação do sistema administrativo com vista à efetividade dos direitos sociais aviltados.

Ao contrário, há que se desvelarem instrumentos que concretizem uma verdadeira democracia participativa necessária para visibilizar o *deficit* de dignidade gerado pela escassez de recursos de pela *colonização do mundo da vida* no que tange às escolhas públicas, para, enfim, debelarem problemas na constituição da agenda política, na formulação de alternativas operacionais e, enfim, na tomada de decisões acerca das políticas públicas necessárias.

Como consectário lógico dessa demanda e como ambiência para a *práxis* de uma nova esfera pública sob o paradigma da virada linguística, viu-se que é imprescindível que se promovam espaços públicos de discussão e deliberação em que procedimentos comunicativos ativem um contexto propício ao *entendimento* acerca das pretensões de validade que eclodam da comunidade e que, embora criticáveis, possam resistir à análise e ponderações dos atores da intersubjetividade para se servirem como substrato às melhores escolhas.

Nesse contexto, avulta o importante papel do Ministério Público que, mais do que um órgão de fiscalização e de responsabilização administrativa dos dirigentes do sistema perante o Poder Judiciário, pode funcionar como indutor e promotor desses espaços públicos através de audiências públicas pedagógico-propositivas que envolvam *mundo da vida* e *sistema*, em um exercício genuíno de ação comunicativa que concretize o princípio da gestão democrática através de uma efetiva participação popular procedimentalmente coerente com o que é caro à democracia participativa.

7. REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 19/1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: jun. 2016.

_____. **Lei 8.080/1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Lei n. 8.142/1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Lei 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: jul. 2016.

- CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *In*: CATTONI, Marcelo (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- GALINDO, Bruno. **Teoria intercultural da Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.
- GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?** A ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.
- _____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade II**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.
- _____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- _____. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Volume 1. São Paulo: Martins Fontes, 2012a.
- _____. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. Volume 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. Traduzido por Teresa Alberó. ESPAÑA: Alianza, 2009.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LACERDA, Gustavo Biscaia de. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia Política**. v. 20. N. 44. Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar**. *Paidéia (Ribeirão Preto)* [on-line]. 1995, n.8-9, pp. 77-96. ISSN 0103-863X.
- _____. **Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.
- REBOUL, Olivier. **Introdução à retórica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. **Revista de Estudios Políticos**. Número 44. España: Nueva Epoca, Marzo-Abril, 1985.

SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

- 1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público
José Márcio Maia Alves..... 15

▶ 1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades *Giovanni Rattacaso*..... 33

- 1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades
Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende..... 49
- 1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva
Pedro Evandro de Vicente Rufato 65
- 1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais
Marco Antonio Santos Reis 79
- 1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução
Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann 95
- 1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público
Eduardo Cambi, Leticia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann..... 109



A CORREGEDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR E SUAS ESPECIFICIDADES

THE OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY OF THE MILITARY PUBLIC PROSECUTION'S OFFICE AND ITS SPECIALS CHARACTERISTICS

Giovanni Rattacaso¹

Resumo: Este artigo trata da atuação da Corregedoria do Ministério Público Militar, ressaltando as principais diferenças em face dos demais ramos do Ministério Público da União e dos Estados.

Palavras-chave: Corregedoria. Ministério Público Militar. Atuação. Especificidades.

Abstract: *The essay deals about the performance of the Office of Professional Responsibility of the Military Prosecution's Office, showing and comparing the principals differences with the others Publics Prosecutions Offices of the Union and the States.*

Keywords: *Office of Professional Responsibility, Military Public Prosecution's Office, Performance, Characteristics.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Considerações sobre a atuação do *Parquet* das Armas. 3. Particularidades do Conselho Superior do Ministério Público Militar. 4. Especialidades das inspeções carcerárias realizadas pelo *Parquet Miliciens*. 5. Particularidades da aplicação da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), na atuação da Corregedoria do Ministério Público Militar. 6. A Corregedoria do Ministério Público Militar e seus desafios estruturais. 7. Questão orçamentária para o exercício de 2019. 8. Especificidades das correições realizadas pela Corregedoria do *Parquet* Castrense. 9. Impactos das recentes alterações legislativas na atuação da Corregedoria do Ministério Público Militar. 10. Conclusão. 11. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A venturosa iniciativa da Corregedoria Nacional do Ministério Público de coletar reflexões das corregedorias de todo o Ministério Público brasileiro neste volume da festejada Revista Jurídica da Corregedoria Nacional merece distinguido louvor, mormente por parte deste ramo especializado do Ministério Público da União, qual seja, o Ministério Público Militar. Trata-se de oportunidade ímpar outorgada a este Órgão Corregedor, que propicia ampliar a divulgação acerca das especificidades da atuação do *Parquet* das Armas, que, nada obstante suas relevantes atribuições como instituição garantidora da

¹ Subprocurador-Geral da Justiça Militar e Corregedor-Geral do Ministério Público Militar. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Extensão em Direito Internacional de Conflitos Armados pelo *International Institute of Humanitarian Law*, San Remo, Itália, e em Altos Estudos sobre Segurança e Desenvolvimento pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. Possui onze condecorações civis e militares. Membro da *International Association of Prosecutors* (IAP). Ex-Coordenador do Centro de Apoio à Investigação do Ministério Público Militar (CPADSI). Ex-Juiz Titular do Tribunal Superior de Justiça Desportiva da Confederação Brasileira de Automobilismo. Ex-Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar.

estabilidade e concretude das Forças Armadas nacionais, é pouco conhecido pelo público em geral e, até mesmo, pelos integrantes do organismo ministerial pátrio e por outros operadores do direito.

Portanto, o presente trabalho pretende abordar, essencialmente, as peculiaridades estruturais do Ministério Público Militar e, por conseguinte, da Corregedoria do *Parquet Miliciens*, na medida em que traçará uma análise comparativa em relação aos demais ramos do Ministério Público da União e também dos Estados.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO PARQUET DAS ARMAS

Como de curial sabença, nos termos da Constituição da República de 1988, ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Nesse contexto, o Ministério Público Militar, como ramo especializado do Ministério Público da União, tem como missão “promover a justiça, a democracia e a cidadania, observando as especificidades das Forças Armadas”², bem como “fiscalizar o cumprimento da lei penal militar, tendo em atenção especial o resguardo das normas de hierarquia e disciplina, como bases da organização das Forças Armadas”, conforme estabelece o artigo 55 do Código de Processo Penal Militar³.

Por se tratar de atribuição especialíssima, há um ramo do Poder Judiciário específico para processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Com efeito, os artigos 122 a 124 da Constituição Federal disciplinam a estrutura e a competência da Justiça Militar, remetendo à legislação ordinária os pormenores de sua atuação e funcionamento⁴. Nessa esteira, o *Parquet* das Armas encontra-se inserido e tem a sua atuação, precipuamente, perante os órgãos da Justiça Militar da União, que, diferentemente das demais esferas do Poder Judiciário brasileiro, para efeito de administração em tempo de paz, divide o território nacional em doze circunscrições judiciárias militares:

- 1ª CJM - Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo – sede na cidade do Rio de Janeiro;
- 2ª CJM - Estado de São Paulo – sede na cidade de São Paulo;
- 3ª CJM - Estado do Rio Grande do Sul:
 - 1ª Auditoria – sede em Porto Alegre;
 - 2ª Auditoria – sede em Bagé;
 - 3ª Auditoria – sede em Santa Maria;
- 4ª CJM - Estado de Minas Gerais – sede em Juiz de Fora;
- 5ª CJM - Estados do Paraná e Santa Catarina – sede em Curitiba;
- 6ª CJM - Estados da Bahia e Sergipe – sede em Salvador;
- 7ª CJM - Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas – sede em Recife;
- 8ª CJM - Estados do Pará, Amapá e Maranhão – sede em Belém;
- 9ª CJM - Estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso – sede em Campo Grande;
- 10ª CJM - Estados do Ceará e Piauí – sede em Fortaleza;
- 11ª CJM - Distrito Federal e Estados de Goiás e Tocantins – sede em Brasília;
- 12ª CJM - Estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia – sede em Manaus.

2 Planejamento Estratégico do Ministério Público Militar 2016-2020. Disponível em: <<http://www.mpm.mp.br/missao-visao-e-valores/>>. Acesso em 29 jan. 2019.

3 Decreto-Lei 1.002, de 21 de outubro de 1969.

4 Lei 8.457, de 4 de setembro de 1992 – Lei de Organização da Justiça Militar da União.

De igual sorte, o Ministério Público Militar tem suas procuradorias situadas nas mesmas cidades e acompanha a abrangência territorial das circunscrições judiciárias militares estabelecidas no artigo 2º da Lei de Organização da Justiça Militar da União.

Dos 79 membros que compõem o *Parquet* Castrense, 44 são Promotores da Justiça Militar, cargo inicial da carreira, 22 são Procuradores da Justiça Militar, com as mesmas atribuições dos Promotores da Justiça Militar, acrescidas da chefia administrativa e representação das unidades, e treze são Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar.

Vale destacar que, no âmbito da Justiça Militar da União, não existem os chamados tribunais de apelação como órgãos de segunda instância, tal como ocorre nas demais esferas do Poder Judiciário. Dessa forma, Promotores e Procuradores da Justiça Militar têm atuação na primeira instância, ou seja, perante as Auditorias da Justiça Militar da União, enquanto os Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar exercem suas atribuições junto ao egrégio Superior Tribunal Militar, que atua tanto como tribunal de apelação quanto como corte superior.

3. PARTICULARIDADES DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR (CSMPM)

A primeira especificidade do *Parquet* das Armas a ser pontuada refere-se à atuação e composição de seu Conselho Superior, do qual o Corregedor-Geral do Ministério Público Militar é integrante nato, com direito a voz e voto em todas as questões ordinárias.

Ao discorrer sobre a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público⁵, que prevê normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, Hugo Nigro Mazzilli, na obra *Introdução ao Ministério Público*, leciona que, *verbis*:

O Conselho Superior do Ministério Público, constituído pelo procurador-geral, pelo corregedor-geral e por outros membros escolhidos na forma da lei local, tem inúmeras funções administrativas, entre as quais elaborar as listas sêxtuplas para assegurar a participação do Ministério Público nos tribunais, assim como as listas tríplexes para as promoções ou remoções por merecimento; indicar o nome de quem deva ser promovido por antiguidade ou deva ser convocado para substituição; aprovar pedidos de remoção a pedido ou por permuta, observadas as mesmas regras constitucionais para a promoção; decidir sobre o vitaliciamento, a disponibilidade e a remoção compulsória, neste caso com recurso ao Colégio de Procuradores.

Pode o Conselho sugerir ao procurador-geral que emita recomendações funcionais aos membros da instituição, sem caráter normativo, porém, ante a independência funcional dos destinatários da orientação (MAZZILLI, 2008, pp. 167-168).

Em linhas gerais, a Lei Orgânica do Ministério Público da União⁶ segue diretrizes semelhantes às da supracitada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público ao estabelecer as atribuições do Conselho Superior do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Importante característica que difere o Ministério Público Militar dos demais ramos do Ministério Público da União refere-se à especialidade da composição de seu Conselho Superior. A Lei Complementar 75/1993 determina que o Órgão Superior dos ramos do Ministério Público da União seja composto pelo respectivo Procurador-Geral e seu vice, quatro Subprocuradores-Gerais eleitos pelo Colégio de Procuradores

5 Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

6 Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993.

e quatro Subprocuradores-Gerais eleitos por seus pares⁷. Dessa forma, o conselho superior desses ramos do Ministério Público da União é formado por dez integrantes.

Já o CSMPM é composto por todos os Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar⁸, ou seja, todos os integrantes do último grau da carreira são membros natos, portanto, votantes em caso de infração disciplinar praticada pelos integrantes do Ministério Público Militar. Como visto, enquanto os demais ramos do Ministério Público da União possuem dez integrantes em seus conselhos, o CSMPM conta com os treze Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar, além do Procurador-Geral da Justiça Militar. Curioso observar que, embora o Ministério Público Militar possua o menor número de membros em seus quadros, o Conselho Superior do *Parquet* Castrense é o mais numeroso dos quatro ramos, podendo contar com até quatorze integrantes na hipótese de o Procurador-Geral não integrar o último grau da carreira.

4. ESPECIALIDADES DAS INSPEÇÕES CARCERÁRIAS REALIZADAS PELO *PARQUET MILICIENS*

No exercício das atribuições conferidas ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição da República⁹, foi editada a Resolução 56, de 22 de junho de 2010. Embora a norma tenha indicado em seu cabeçalho que “dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público”, mais uma vez, a especialíssima atuação do Ministério Público Militar demandou previsão diversa por parte do CNMP no que concerne à realização de tais inspeções.

Conforme adrede pontuado, as áreas de atuação das Procuradorias da Justiça Militar correspondem às doze circunscrições judiciárias militares, nas quais se situam as Auditorias da Justiça Militar da União, em cujas localidades as Regionais do *Parquet* Castrense também possuem suas sedes. Assim, repise-se, dos 79 membros que integram o Ministério Público Militar, treze são Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar, com atuação junto ao Superior Tribunal Militar, restando apenas 66 membros, Procuradores e Promotores da Justiça Militar, com atribuição para inspecionar as atuais 318 unidades militares que possuem instalações carcerárias ativas, distribuídas em todo o território nacional, sendo certo que a extensão territorial sob responsabilidade de algumas Procuradorias é vastíssima. Existem organizações militares que dispõem de instalações carcerárias localizadas a longas distâncias das sedes das unidades do Ministério Público Militar, em áreas fronteiriças e de difícil acesso, demandando, em certas situações, até três dias de deslocamento do agente ministerial para efetuar a inspeção, dependendo de condições climáticas e, muitas vezes, da colaboração das próprias Forças Armadas para disponibilizarem aeronaves, embarcações e veículos capazes de alcançar essas localidades.

7 Art. 54. O Conselho Superior do Ministério Público Federal, presidido pelo Procurador-Geral da República, tem a seguinte composição:

I - o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República, que o integram como membros natos;

II - quatro Subprocuradores-Gerais da República eleitos, para mandato de dois anos, na forma do art. 53, III, permitida uma reeleição;

III - quatro Subprocuradores-Gerais da República eleitos, para mandato de dois anos, por seus pares, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, permitida uma reeleição.

Art. 95. O Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, presidido pelo Procurador-Geral do Trabalho, tem a seguinte composição:

I - o Procurador-Geral do Trabalho e o Vice-Procurador-Geral do Trabalho, que o integram como membros natos;

II - quatro Subprocuradores-Gerais do Trabalho, eleitos para um mandato de dois anos, pelo Colégio de Procuradores do Trabalho, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, permitida uma reeleição;

III - quatro Subprocuradores-Gerais do Trabalho, eleitos para um mandato de dois anos, por seus pares, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, permitida uma reeleição.

Art. 163. O Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, presidido pelo Procurador-Geral de Justiça, tem a seguinte composição:

I - o Procurador-Geral de Justiça e o Vice-Procurador-Geral de Justiça, que o integram como membros natos;

II - quatro Procuradores de Justiça, eleitos, para mandato de dois anos, na forma do inciso IV do artigo anterior, permitida uma reeleição;

III - quatro Procuradores de Justiça, eleitos para um mandato de dois anos, por seus pares, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, permitida uma reeleição.

8 Art. 128. O Conselho Superior do Ministério Público Militar, presidido pelo Procurador-Geral da Justiça Militar, tem a seguinte composição:

I - o Procurador-Geral da Justiça Militar e o Vice-Procurador-Geral da Justiça Militar;

II - os Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar.

9 § 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:

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

Com isso, além da inviabilidade orçamentária e da necessidade de observância das demais atribuições dos membros do Ministério Público Militar, tornou-se praticamente impossível a realização das inspeções carcerárias mensalmente, tal qual preceitua a Resolução 56/2010 do CNMP¹⁰.

Também é importante destacar que a atuação do Ministério Público Militar tem por objetivo o exercício das atribuições ministeriais constitucionalmente previstas perante uma parcela especialíssima da sociedade, qual seja, os integrantes das Forças Armadas. Dessa forma, por se tratar de um público deveras específico, muitas organizações militares passam um longo lapso temporal sem abrigar qualquer preso. Merece também ser destacado que, quando há a ocorrência de prisão, o número de presos é reduzido e as prisões são de curta duração.

Impende ainda observar a particularidade da legislação penal militar segundo a qual as condenações a penas privativas de liberdade inferiores a dois anos, via de regra, admitem a concessão de *sursis* e as demais condenações, superiores portanto a dois anos, ensejam a exclusão dos não oficiais da Força, o que, conseqüentemente, faz com que o cumprimento da pena ocorra em estabelecimento prisional comum, ou seja, não sujeito à inspeção pelo Ministério Público Militar.

Diante de tal situação, a Corregedoria do Ministério Público Militar envidou esforços junto ao CNMP a fim de que fossem levadas em consideração as características excepcionais das inspeções carcerárias a serem realizadas pelo *Parquet Miliciens*, viabilizando assim que seus membros cumpram o regramento aplicável.

Em atenção ao pleito supramencionado, o Órgão Nacional editou a Resolução 120, de 24 de fevereiro de 2015, mantendo a obrigatoriedade apenas da inspeção anual nos estabelecimentos militares federais, a ser realizada no mês de março de cada ano¹¹. Posteriormente, por meio da Resolução 134, de 26 de janeiro de 2016, o CNMP deu nova redação ao dispositivo, estabelecendo que as visitas mensais são obrigatórias somente nos municípios em que estão sediadas as Procuradorias da Justiça Militar¹². Por fim, de acordo com as instruções da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, as visitas mensais passaram a ser condicionadas à existência de presos. É o que consta das notas 43 e 44 das referidas orientações, destinadas a sanar as dúvidas dos integrantes do *Parquet*¹³.

Tendo em vista tantas peculiaridades, o próprio CNMP adotou formulários próprios para a realização das inspeções nos estabelecimentos prisionais militares federais, distintos daqueles destinados ao uso dos demais ramos do Ministério Público. É o que consta do item 4 das Instruções Gerais estabelecidas pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública¹⁴. O item 6 do

10 Art. 1º Os membros do Ministério Público incumbidos do controle do sistema carcerário devem visitar mensalmente os estabelecimentos penais sob sua responsabilidade, registrando a sua presença em livro próprio.

11 Art. 2º, § 3º Nos estabelecimentos prisionais militares federais, ocorrendo situação excepcional que inviabilize a realização das visitas mensais, tal fato deverá constar do respectivo relatório, sendo compulsória a visita no mês de março, nos termos do *caput*.

12 Art. 2º, 3º Nos estabelecimentos prisionais militares federais que estejam situados fora das sedes das respectivas Procuradorias de Justiça Militar, ocorrendo situação excepcional que inviabilize a realização das visitas mensais, tal fato deverá constar do respectivo relatório

13 43 - Em função da grande extensão territorial das Procuradorias da Justiça Militar, as visitas mensais aos estabelecimentos prisionais federais são obrigatórias apenas no município em que se situa a respectiva PJM, desde que haja preso. Nos meses de junho, setembro e dezembro, independentemente de ter sido realizada ou não a visita, o relatório deverá ser encaminhado, sendo que, no caso de não ter ocorrido a visita, tal fato deverá constar no relatório, com a devida motivação (não havia preso, não havia recurso material, não havia recurso humano etc).

44 - As visitas mensais, em cumprimento à LEP, são obrigatórias apenas na sede da respectiva PJM, desde que haja preso. Em função da existência de estabelecimentos prisionais militares em lugares longínquos, de eventual limitação orçamentária para promover deslocamento de membros ou de condições climáticas adversas, além de outros motivos justificáveis, a visita trimestral (meses de junho, setembro e dezembro) pode deixar de ser feita, cabendo à respectiva Corregedoria tal controle. Todavia, ainda que não seja realizada a visita, há obrigatoriedade do envio do relatório das visitas realizadas nos meses de junho, setembro e dezembro até o 5º dia dos meses seguintes (julho, outubro e janeiro), devendo o relatório conter a justificativa pelo qual não foi a mesma feita. Entretanto, com relação às unidades prisionais militares situadas nas sedes das respectivas Procuradorias de Justiça Militar, a obrigatoriedade da visita mensal permanece, desde que haja preso, sendo que nos meses de junho, setembro e dezembro deverá ser encaminhado respectivo relatório. Já a visita anual (março) é obrigatória em qualquer caso, e deve ser feita no mês de março de cada, havendo ou não presos, sendo a data limite para o envio à Corregedoria o dia 5 do mês de abril.

14 O sistema utilizado para preenchimento dos formulários do CNMP é denominado SIP-MP (Sistema de Inspeção Prisional do Ministério Público), no caso dos estabelecimentos prisionais comuns, e Sistema de Resoluções, no caso dos estabelecimentos prisionais militares federais, e seu acesso é feito pela internet no *site* do Conselho Nacional do Ministério Público. Para acessar o sistema, o membro e o integrante da Corregedoria-Geral devem possuir *login* e senha de acesso. Para obter esse acesso, entre em contato com a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública que informará os procedimentos.

mesmo documento trata do Sistema de Resoluções, programa específico destinado ao controle por parte do CNMP da realização das inspeções nos estabelecimentos prisionais militares federais¹⁵.

Assim, verifica-se que, não obstante o objetivo da Resolução 56 do CNMP tenha sido a uniformização das inspeções nos estabelecimentos prisionais pelos membros do Ministério Público, na verdade, em relação às unidades inspecionadas pelo Ministério Público Militar, há um sistema próprio, com procedimentos diversos e, até mesmo, com um formulário diferenciado. Com isso, resta evidente mais uma considerável diferença em relação à esfera de atuação desse ramo especialíssimo do Ministério Público brasileiro, demandando especial atenção de seu Órgão Corregedor.

5. PARTICULARIDADES DA APLICAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN 2/2018, DE 21 DE JUNHO DE 2018 (RECOMENDAÇÃO DE ARACAJU), NA ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR

Após amplo debate com os eminentes integrantes do colendo Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNCGMP), é digna de louvor a edição da Recomendação de Aracaju pela Corregedoria Nacional. Tal documento é, em grande parte, direcionado aos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos Estaduais e da União, com diretrizes para a avaliação, fiscalização e orientação relativamente à resolutividade e à qualidade da atuação dos membros e unidades eventualmente correccionadas e/ou inspecionadas. Trata-se de um extenso documento, de caráter geral, portanto com diversos aspectos que não são aplicáveis ao Ministério Público Militar, devido às especificidades de sua atuação em relação aos demais ramos do *Parquet*.

A Procuradoria-Geral da Justiça Militar, atendendo solicitação da Corregedoria Nacional do Ministério Público, deu ampla divulgação à Recomendação de Aracaju no âmbito do Ministério Público Militar¹⁶, o que gerou algumas dúvidas e consultas por parte dos membros com atuação na primeira instância.

Diante de tal fato, e tendo em vista a importância do teor da recomendação sob comento, a Corregedoria do Ministério Público Militar, após consultas verbais à competente e prestativa equipe da Corregedoria Nacional, elaborou um documento circular, pontuando os aspectos daquela recomendação que, efetivamente, seriam aplicáveis à atuação dos membros deste ramo especializado, com ênfase para os seguintes tópicos:

1. capacidade de diálogo, tanto interna quanto externamente, isto é, entre colegas ministeriais e servidores, fomentando um ambiente de trabalho lhamo e saudável, e, igualmente, entre o público, sejam os integrantes das Forças Armadas, seja o público em geral, que, ocasionalmente, se socorre do *Parquet* Castrense para dirimir dúvidas ou prestar queixas ou representações contra militares ou organizações militares;
2. atuação pronta e oportuna em situações de lesão ou ameaça a direitos fundamentais, situação bastante vivenciada em casos de emprego de tropas em missões de Garantia da Lei e da Ordem – GLO;
3. atuação preventiva para evitar a prática, a continuidade ou a repetição de ilícitos militares, com ministração de aulas, palestras, oficinas e até mesmo treinamentos de campo;
4. andamento célere, com duração razoável de todos os feitos judiciais e extrajudiciais, observando-se, com especial atenção, os prazos definidos no artigo 11 da Recomendação *sub oculi*;

¹⁵ O membro do Ministério Público deve inserir no SIP-MP (Sistema de Inspeção Prisional do Ministério Público) ou no Sistema de Resoluções, no caso dos estabelecimentos prisionais militares federais, os dados no formulário e, após, deve disponibilizá-lo à respectiva Corregedoria. A Corregedoria fará a análise, validação e disponibilização do aludido formulário ao CNMP, tudo em conformidade com o art. 3º da Resolução 56 do CNMP e por meio do SIP-MP ou do Sistema de Resoluções, no caso dos estabelecimentos prisionais militares federais. Os formulários que não forem feitos nesses moldes serão desconsiderados.

¹⁶ Ofício 734/GAB-PGJM/MPM, de 9 de julho de 2018.

5. atuação efetiva para a integral reparação de danos causados, em seus múltiplos aspectos: material, moral, ambiental, estético etc. Neste tópico, é oportuno destacar que, com o advento da Lei 13.491/2017, sobre a qual discorreremos mais adiante, o Ministério Público Militar municiou-se de novos e eficientes instrumentos para levar a cabo a missão *in casu*;
6. atuação alinhada ao Planejamento Estratégico do Ministério Público Militar, com ênfase ao cultivo do salutar hábito de consultar o Plano Estratégico institucional a cada ação que escape ao corriqueiro;
7. assiduidade e comparecimento às audiências e outros atos necessários. Considerando que o Ministério Público Militar e a Justiça Militar da União, atualmente, têm seus procedimentos inteiramente automatizados, com a implantação do MPVirtual, do Sistema Eletrônico de Informações – SEI e do e-Proc/JMU, e, ainda, a baixíssima incidência de atendimento ao público em geral, há uma constante indagação dos membros acerca da real necessidade do assíduo comparecimento físico às instalações das Procuradorias;
8. análise sumária, porém consistente e bem fundamentada, das Notícias de Fato, evitando-se a instauração de procedimentos ineficientes ou inúteis;
9. delimitação dos objetos das investigações, com a individualização dos fatos e agentes envolvidos;
10. avaliação da real necessidade de prorrogação de prazos e, caso positivo, relatar pormenorizadamente no despacho o que já foi realizado, especificar e justificar, fundamentadamente, as novas diligências;
11. adequação técnica, terminológica e fática das manifestações, além de argumentação compatível com a complexidade da questão, tudo passível de análise crítica por parte da Corregedoria;
12. realização eficiente e técnica das visitas e inspeções carcerárias. Este tópico eventualmente restará prejudicado em razão das questões orçamentárias que serão tratadas mais adiante;
13. fomento e registro de boas práticas e experiências inovadoras, com imediata comunicação ao Órgão Correccional, para divulgação e disseminação da prática. Neste particular, vale sublinhar o magnífico projeto social intitulado “Mais que Vencedores”, desenvolvido pela Procuradoria da Justiça Militar em Curitiba/PR, em parceria com as Organizações Militares e a sociedade paranaense e catarinense, com o objetivo de desestimular o uso inicial de drogas lícitas e ilícitas e que vem produzindo excelentes resultados nos Estado do Paraná e Santa Catarina, área de atuação da Procuradoria *in casu*;
14. compatibilização do eventual exercício do magistério com as atividades ministeriais;
15. cooperação com outras unidades do Ministério Público Militar e órgãos externos, principalmente organizações militares e o judiciário militar;
16. racionalização dos afastamentos das atividades ministeriais;
17. busca de aperfeiçoamento, com participação em seminários, congressos, cursos de pós-graduação, capacitação etc.;
18. publicação de artigos e ministração de aulas, palestras e oficinas;
19. gestão administrativa eficiente, com o emprego adequado e sustentável dos recursos materiais e tecnológicos disponíveis;
20. gestão dos recursos humanos especialmente voltada para o desenvolvimento, aprendizagem, cooperação e humanização das relações interpessoais;
21. adoção de medidas para a resolução humanizada de conflitos e controvérsias havidos *interna corporis*, envolvendo membros, servidores, terceirizados etc.;
22. valorização e distribuição de servidores com base na gestão por competências; e

23. incentivo ao autoconhecimento, com vistas à melhoria da qualidade de vida e à segurança no trabalho.

Com isso, a Corregedoria do Ministério Público Militar visa dar efetiva observância à Recomendação de Aracaju na esfera de atuação do *Parquet* Castrense.

6. A CORREGEDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR E SEUS DESAFIOS ESTRUTURAIS

Para o exercício do seu papel de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos integrantes do Ministério Público Castrense, a Corregedoria encontra esteio nos artigos 137 a 139 da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, bem como no Regimento Interno da Corregedoria do Ministério Público Militar, aprovado pela Resolução 90, de 30 de novembro de 2016, do CSMMPM.

Diferentemente daquilo que o CNCGMP aprovou em reunião realizada em 24 de maio de 2018 como “Estrutura Mínima para as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União”, devido às características do Ministério Público Militar já acima expostas, com seu reduzido número de membros, a Corregedoria do Ministério Público Militar conta tão somente com seu titular e dois membros suplentes, os quais atuam exclusivamente nas ausências e impedimentos do Corregedor-Geral. Além disso, a Corregedoria do Ministério Público Militar possui apenas quatro servidores em sua secretaria.

Apesar da sua diminuta estrutura organizacional, o Órgão Corregedor Ministerial Castrense depara-se com uma avantajada carga laboral, conforme dispõem as normas de regência preferidas. Senão, vejamos:

- Lei Complementar 75/1993

O Diploma Legal epigrafado, em seu artigo 139, estabelece as seguintes atribuições ao Titular da Corregedoria do Ministério Público Militar, *in verbis*:

Art. 139. Incumbe ao Corregedor-Geral do Ministério Público:

- I - realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios;
- II - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho a instauração do processo administrativo consequente;
- III - acompanhar o estágio probatório dos membros do Ministério Público Militar;
- IV - propor ao Conselho Superior a exoneração de membro do Ministério Público Militar que não cumprir as condições do estágio probatório.

- Resolução CSMMPM 90/2016

Entre outras, o Regimento Interno da Corregedoria do Ministério Público Militar preconiza ao seu Corregedor-Geral as seguintes atribuições:

- I – dirigir a Corregedoria;
- II – despachar a correspondência e decidir sobre os pedidos de providências formulados à Corregedoria;
- III – exercer a atividade correicional do Ministério Público Militar, realizando as correições gerais ordinárias e permanentes e, de ofício ou por determinação do Procurador-Geral da Justiça Militar, do Conselho Superior do Ministério Público Militar ou do Conselho Nacional do Ministério Público, as correições extraordinárias, de forma presencial ou mediante a utilização de recursos da tecnologia da informação, na forma prevista no Capítulo II do Título II deste Regimento;
- IV – receber as representações relativas a Membros do Ministério Público Militar, realizar sindicâncias e instaurar, mediante portaria, inquérito administrativo contra integrante da carreira, na forma prevista no Capítulo III do Título II deste Regimento;
- V – acompanhar o estágio probatório dos Membros do Ministério Público Militar de acordo com as normas estabelecidas em Resoluções do Conselho Superior do Ministério Público Militar e do Conselho

Nacional do Ministério Público, apresentando àquele órgão relatórios parciais semestrais, bem como o relatório final de avaliação;

VI – organizar e fazer publicar o Plano Anual de Correições Ordinárias, a ser aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público Militar;

VII – apresentar ao Conselho Superior do Ministério Público Militar relatórios atualizados e informatizados da estatística de produtividade e da movimentação dos feitos relativos aos Membros do Ministério Público Militar em condições de concorrer à promoção, bem como outras informações relevantes das quais disponha, inclusive procedimentos disciplinares instaurados na Corregedoria em que tais Membros eventualmente figurem como imputados, a fim de subsidiar a elaboração das listas para as promoções por antiguidade e merecimento;

VIII – disponibilizar ao Conselho Superior do Ministério Público Militar, no primeiro trimestre de cada ano, relatório circunstanciado das atividades da Corregedoria no exercício anterior;

IX – propor ao Conselho Superior do Ministério Público Militar a exoneração do Membro que não cumprir as condições do estágio probatório;

X – manifestar-se conclusivamente perante o Conselho Superior do Ministério Público Militar sobre a defesa apresentada pelo Membro em estágio probatório no caso de relatório no sentido do descumprimento das condições do estágio;

XI – acompanhar o exercício das atividades funcionais dos Membros do Ministério Público Militar, recebendo, para tanto, daqueles em exercício na Procuradoria-Geral da Justiça Militar e nas Procuradorias da Justiça Militar, as 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;

XII – intervir, oportunamente, em casos de omissão de deveres ou de prática de abusos, devendo cientificar, de tais fatos, o Procurador-Geral da Justiça Militar;

XIII – designar, por portaria, três Membros vitalícios e de classe igual ou superior à do indiciado para compor comissão de inquérito administrativo com o objetivo de apurar conduta de integrante da carreira que configure infração disciplinar, indicando o respectivo Presidente;

XIV – alterar ou revogar a portaria a que se refere o inciso anterior, desde que o faça fundamentadamente;

XV – prorrogar, quando requerido, mediante portaria, o prazo para a conclusão dos trabalhos das comissões de inquérito administrativo;

XVI – fiscalizar a produtividade dos Membros durante o período de férias convertido em abono pecuniário, mediante informações fornecidas pelos órgãos administrativos das respectivas unidades;

XVII – acompanhar o controle estatístico-processual da atuação das Procuradorias da Justiça Militar e, concomitantemente, o da produtividade individual dos Membros do Ministério Público Militar, exigindo, para tanto, a inserção de toda a movimentação nos sistemas eletrônicos de acompanhamento de feitos;

XVIII – gerir as informações a serem inseridas no Sistema de Cadastro de Membros do Ministério Público e no Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar, em cooperação com o Conselho Nacional do Ministério Público, de acordo com as normas do Título IV deste Regimento;

XIX – sugerir ao Conselho Superior do Ministério Público Militar as vagas que considerar prioritárias para provimento inicial, mediante concurso, bem como eventuais cargos a serem preenchidos por promoção;

XX – determinar o cancelamento dos registros existentes na Corregedoria e lançar no Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar relativos às penalidades de advertência e de censura após o decurso de três anos e do registro de suspensão após cinco anos de efetivo exercício, se o Membro não houver, nesses períodos, praticado nova infração disciplinar;

XXI – fiscalizar o cumprimento das decisões e dos atos normativos oriundos do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Superior do Ministério Público Militar, do Procurador-Geral da

República e do Procurador-Geral da Justiça Militar, podendo editar orientações diretas a fim de definir a forma e os critérios a serem utilizados no atendimento dessas normas;

XXII – instruir, quando requerido, os pedidos relacionados a afastamentos, férias e viagens a serviço, dirigidos ao Conselho Superior do Ministério Público Militar ou ao Procurador-Geral da Justiça Militar;

XXIII – editar o Regulamento Interno da Secretaria da Corregedoria;

XXIV – submeter à deliberação do Conselho Superior do Ministério Público Militar as dúvidas decorrentes da aplicação deste Regimento;

XXV – participar das reuniões do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

Como se vê, as atribuições da Corregedoria do Ministério Público Militar são multiformes e desenvolvem-se em todo o território nacional, demandando dedicação e esmero da pequena equipe que a compõe.

7. QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2019

Nada obstante o extenso rol de atribuições acima esmiuçado ensejar a atuação da Corregedoria do Ministério Público Militar em todo o território nacional, o eminente Procurador-Geral da Justiça Militar expediu, em 17 de dezembro de 2018, o Ofício Circular 1661/GAB-PGJM/MPM, noticiando aos membros do Ministério Público Militar que, em razão de uma inusitada diretriz empregada na elaboração da proposta orçamentária do Ministério Público da União para 2019, a Alta Administração do *Parquet* das Armas, no intuito de garantir a manutenção da atuação do órgão nos padrões razoáveis e necessários ao cumprimento de sua missão, viu-se obrigada a um severo contingenciamento de recursos. As restrições acabaram por gerar impacto direto em diversas rubricas, entre elas diárias e passagens, ensejando a não realização de inspeções carcerárias fora da sede e viagens administrativas ordinárias.

Assim, em que pese a reiterada recomendação da laboriosa Corregedoria Nacional do Ministério Público, no sentido de que os Corregedores-Gerais do Ministério Público da União e dos Estados exerçam suas atribuições de forma humanizada e buscando sempre aferir a realidade local de cada Unidade correccionada ou inspecionada, tem-se que a barreira orçamentária acima exposta inviabilizará tal *desideratum*.

8. ESPECIFICIDADES DAS CORREIÇÕES REALIZADAS PELA CORREGEDORIA DO PARQUET CASTRENSE

As atividades correccionais no âmbito dos órgãos do *Parquet Miliciens* são regidas pelo contido no artigo 137, c/c o artigo 139, inciso I, da Lei Complementar 75, de 23 de maio de 1993; na Resolução 149, de 26 de julho de 2016, do CNMP; e no Regimento Interno da Corregedoria do Ministério Público Militar, aprovado pela Resolução 90, de 30 de novembro de 2016, do CSMPM.

Ademais, essas atividades atêm-se ao Plano Anual de Correições, também aprovado pelo CSMPM, sendo certo que as Correições Ordinárias são realizadas de forma remota e, *in loco*, quando possível, pelo titular do Órgão Corregedor.

No exercício de suas atribuições, enquanto órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público Militar, a Corregedoria:

1 - envida esforços a fim de verificar a regularidade dos serviços de cada unidade, bem como o procedimento e a eficiência dos integrantes da instituição no exercício de suas funções;

2 - atenta ao cumprimento, por parte dos Representantes Ministeriais, das obrigações legais, dos atos normativos, das recomendações e determinações dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público Militar e do CNMP;

3 - procede ao levantamento das dificuldades e das necessidades das unidades do Ministério Público Militar, bem como apresenta sugestões preventivas ou saneadoras e encaminha recomendações e proposições para a adoção de providências diante de eventuais inconsistências detectadas.

Em adição às atividades acima elencadas, comuns aos outros ramos do Ministério Público, em razão do peculiar público-alvo do *Parquet Miliciens*, durante a promoção dos atos correccionais, são realizadas reuniões entre o Órgão Corregedor, os Juízes Federais da Justiça Militar e, separadamente, com os comandantes de cada uma das Forças que operam nas áreas de abrangência das respectivas Circunscrições Judiciárias Militares. Nessas ocasiões, são prestados esclarecimentos acerca do incentivo dado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público quanto a uma maior aproximação do Ministério Público com a parcela da população relacionada à sua atuação.

Com efeito, a fim de observar o disposto no artigo 3º, inciso V, da Resolução 149/CNMP¹⁷, no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais e da União, a avaliação da integração do Ministério Público com a comunidade pode ser feita por intermédio de audiências públicas e visitação às autoridades constituídas locais. Na seara do Ministério Público Militar, tal escopo é alcançado mediante reuniões com os Comandos Militares de área, buscando-se aferir o grau de colaboração recíproca existente entre as Instituições.

9. IMPACTOS DAS RECENTES ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NA ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR

Inovações legislativas editadas nos últimos dois anos têm provocado grande repercussão nas atribuições do Ministério Público Militar e, conseqüentemente, na atuação da Corregedoria deste Órgão. Em 13 de outubro de 2017, a sanção da Lei 13.491 redefiniu, de forma exponencialmente abrangente, o conceito de crime militar. Por sua vez, a Lei 13.774, que entrou em vigor em 21 de dezembro de 2018, reorganizou a estrutura da Justiça Militar da União.

- Lei 13.491/2017

Com a alteração legislativa do artigo 9º do Código Penal Militar, o conceito de crime militar foi substancialmente ampliado. A partir de então, além dos crimes militares próprios e dos crimes militares impróprios, passaram a existir os crimes militares por extensão ou extravagantes, assim denominados pela doutrina. A novel categoria de crimes militares acresceu ao âmbito da Justiça Militar a competência para processar e julgar crimes previstos na legislação penal comum, o que inclui o Código Penal e a legislação extravagante.

No artigo intitulado “Tipicidade dos crimes militares em tempo de paz: proposta de subsunção de condutas após a Lei 13.491/17”, publicado na Revista do Ministério Público Militar 29, o renomado autor Cícero Robson Coimbra Neves, que também é Promotor da Justiça Militar, ao discorrer sobre a nova lei, apresenta importante esclarecimento sobre a dimensão da alteração legislativa:

(...) Como suscitado acima, há dois eixos disciplinados pela nova Lei, ao alterar o artigo 9º do Decreto-lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969, o Código Penal Militar, a saber: a redefinição de crime militar, conceito agora mais abrangente; e a pormenorização da competência da Justiça Militar da União – ou do órgão da Justiça Militar da União, conforme a interpretação – nos crimes militares contra a vida de civis.

¹⁷ Art. 3º Caberá a cada Corregedoria regulamentar as atividades de correição e inspeção previstas nesta Resolução, observando-se a legislação específica de regência, quando houver, bem como as seguintes disposições, dentre outras:

[...] V – o Corregedor-Geral, ou a quem for delegado o ato, poderá realizar audiência pública com o objetivo de ouvir notícias, sugestões ou reclamações de representantes da comunidade acerca do funcionamento da unidade do Ministério Público, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados.

No primeiro eixo, está a alteração do inciso II do art. 9º do CPM, que passou a considerar crimes militares não só os previstos neste mesmo Código Castrense, mas também os da legislação penal, nas hipóteses trazidas pelas alíneas dos incisos.

O rol dos crimes militares, em outros termos, foi expandido [...].

Na redação anterior, para que o crime fosse considerado militar pelo inciso II, a premissa era a de que o fato deveria estar tipificado no CPM e na legislação penal comum de maneira idêntica. Preenchida essa premissa, o próximo passo na constatação do crime militar era verificar se uma das hipóteses do inciso II estava presente, a saber, a prática do ato por militar em situação de atividade contra militar na mesma situação (alínea “a” do inciso II); por militar em situação de atividade contra civil, militar reformado ou da reserva em lugar sob administração militar (alínea “b” do inciso II). Por militar em serviço ou atuando em razão da função contra civil, militar reformado ou da reserva (alínea “c” do inciso II); por militar em período de manobra ou exercício contra civil, militar reformado ou da reserva (alínea “d” do inciso II); ou por militar contra o patrimônio sob administração militar (alínea “e” do inciso II). O exemplo claro é o do homicídio simples, tipificado identicamente no art. 121 do CP e no art. 205 do CPM, que praticado por um militar da ativa contra um militar da reserva, em lugar sujeito à administração militar, era considerado crime militar.

Com a nova disposição, os crimes militares tipificados de maneira idêntica no CPM e na legislação penal comum seguem a mesma lógica de antes, mas houve o acréscimo dos tipos penais constantes da legislação penal comum que não possuem idêntica previsão no CPM, os quais, hoje, se enquadrados em uma das alíneas do inciso II do art. 9º do Código Castrense, as mesmas acima enumeradas, serão, em regra, crimes militares. Trata-se de novos crimes militares, denominados pela doutrina de crimes militares extravagantes (NEVES, 2017, pp. 23-28, crimes militares por equiparação à legislação penal comum ou crimes militares por extensão (ASSIS, 2018, p. 39). Esses novos crimes militares devem ser considerados, também, crimes impropriamente militares, para os fins que assimilam essa categoria, a exemplo do disposto na parte final do inciso LXI do art. 5º da CF e do inciso II do art. 64 do CP, isso com a adoção da teoria clássica, malgrado posição doutrinária em sentido diverso (ASSIS, 2018, p. 38). A título de exemplo, o crime de aborto provocado por terceiro, previsto no art. 125 do CP, sem correlato no CPM, quando praticado por um militar da ativa contra uma gestante, também militar da ativa, será, em tese, crime militar (um crime militar extravagante), nos termos do disposto na alínea “a” do inciso II do art. 9º do Código Castrense.

No segundo vetor (eixo) disposto pela nova lei, está a fixação da competência para processar e julgar o crime doloso contra a vida de civil, o que se processou por uma inclusão de parágrafos ao art. 9º do CPM [...].

Tem-se, ademais, que a alteração trazida pelo primeiro eixo reflete na compreensão do segundo, visto que os crimes militares dolosos contra a vida sofreram ampliação, já que, agora, pelo novo inciso II do art. 9º, crimes como o já citado aborto provocado por terceiro e o infanticídio poderão ser militares (crimes militares extravagantes).

[...]

A nova redação, acrescente-se, não excepciona mais em favor da justiça comum, mas em favor do Tribunal do Júri, realidade que reforça a discussão sobre a possibilidade de instalação desse órgão na Justiça Militar, o que pode ser uma maneira bem interessante de “salvar” o emaranhado gerado pela lei n. 13.491/17 (...). (NEVES, 2018, pp. 44-47).

Sem adentrar nas diversas polêmicas doutrinárias e nos questionamentos acerca da constitucionalidade da referida lei, o que importa para o presente trabalho é o impacto que tal ampliação de atribuições tem trazido à atuação do Ministério Público Militar.

Como visto, a Lei 13.491/2017 dilatou de maneira vultosa o conceito de crime militar e isso, obviamente, tem gerado grande repercussão na atuação do Ministério Público Militar. O entendimento das diversas Auditorias da Justiça Militar da União não é unânime no que concerne à aplicação da lei e, com isso, compete ao Órgão Correcional do *Parquet* Castrense acompanhar as divergências existentes tanto em relação

à atuação dos membros do Ministério Público Militar quanto ao entendimento jurisprudencial referente à questão. Essa ampla modificação legislativa exige constante atualização dos integrantes do *Parquet Miliciens* sobre a matéria e, nesse contexto, a Corregedoria do Ministério Público Militar, com a douta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar, tem trabalhado com vistas a eventuais expedições de recomendações, buscando uniformizar a atuação ministerial.

Em recentíssima decisão, o colendo Superior Tribunal de Justiça posicionou-se em relação a uma das questões mais polêmicas referentes à novel legislação¹⁸, *i. e.*, o alcance temporal da Lei 13.491/2017, no que tange à aplicação da lei no tempo, questão que vinha suscitando aguerrida discussão entre os operadores do Direito Processual Penal Militar.

- Lei 13.774/2018

A Lei de Organização da Justiça Militar da União, Lei 8.457/1992, também sofreu importantes alterações com o advento da Lei 13.774/2018. Evidentemente, tais mudanças geram, igualmente, impacto na atuação do Ministério Público Militar e, por conseguinte, na Corregedoria do *Parquet Castrense*.

Entre as inovações, merece destaque, no presente ensaio, a substituição da Auditoria de Correição pela Corregedoria da Justiça Militar (artigo 1º, inciso II), sendo a função de Corregedor atribuída ao Ministro Vice-Presidente do Superior Tribunal Militar (artigo 10, alínea *b*). Também foi criada a figura do Juiz-Corregedor Auxiliar (artigo 1º, inciso II-A). Tais mudanças apresentam consequências na atuação da Corregedoria do Ministério Público Militar, já que, não raro, as funções correcionais da Justiça Militar da União têm reflexo na esfera correcional da Corregedoria do *Parquet Castrense*. Como as auditorias militares encontram-se espalhadas pelo território nacional, ocorre de a Corregedoria do Ministério Público Militar ser comunicada de atos referentes à atuação de membros do Ministério Público Militar por meio das correições realizadas no âmbito da Justiça Militar da União e vice-versa.

Ao discorrer sobre a relação da então Auditoria de Correição da Justiça Militar da União com a Corregedoria do Ministério Público Militar, o ilustre Procurador da Justiça Militar, Doutor Antônio Pereira Duarte, no artigo intitulado “Corregedorias e a atuação do Ministério Público na Justiça Militar”, publicado no Volume I da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sustenta que:

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 (DUARTE, 2016, p. 369).

18 CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA A LEI DE LICITAÇÕES PRATICADO POR MILITAR EM SITUAÇÃO DE ATIVIDADE CONTRA PATRIMÔNIO SOB A ADMINISTRAÇÃO MILITAR. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N.º 13.491/2017. AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA CASTRENSE. APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. PRINCÍPIO DO *TEMPUS REGIT ACTUM*. SENTENÇA DE MÉRITO NÃO PROFERIDA. NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA *PERPETUATIO JURISDICTIONIS*. CONFLITO CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO SUSCITANTE.

1. Hipótese em que a controvérsia apresentada cinge-se à definição do Juízo competente para processar e julgar crime praticado, em tese, por militar em situação de atividade contra patrimônio sob a administração militar antes do advento da Lei n.º 13.491/2017.

2. A Lei n.º 13.491/2017 promoveu alteração na própria definição de crime militar, o que permite identificar a natureza material do regramento, mas também ampliou, por via reflexa, de modo substancial, a competência da Justiça Militar, o que constitui matéria de natureza processual. É importante registrar que, como a lei pode ter caráter híbrido em temas relativos ao aspecto penal, a aplicação para fatos praticados antes de sua vigência somente será cabível em benefício do réu, conforme o disposto no art. 2.º, § 1.º, do Código Penal Militar e no art. 5.º, inciso XL, da Constituição da República. Por sua vez, no que concerne às questões de índole puramente processual – hipótese dos autos –, o novo regramento terá aplicação imediata, em observância ao princípio do *tempus regit actum*.

3. Tratando-se de competência absoluta em razão da matéria e considerando que ainda não foi proferida sentença de mérito, não se aplica a regra da perpetuação da jurisdição, prevista no art. 43 do Código de Processo Civil, aplicada subsidiariamente ao processo penal, de modo que os autos devem ser remetidos para a Justiça Militar.

4. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Auditor da 4.ª Auditoria da 1.ª Circunscrição Judiciária Militar do Estado do Rio de Janeiro, ora Suscitante (Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no Conflito de Competência 160.902/RJ (2018/0338712-4). Relatora Ministra LAURITA VAZ. DJe: 18-12-2018. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201802387124&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em 29 jan. 2019.

Certamente a nova estrutura da Corregedoria da Justiça Militar demandará um novo regramento que abrangerá tanto a esfera judicial quanto a disciplinar, uma vez que, até o presente momento, as questões disciplinares que envolvem magistrados da Justiça Militar da União remanesçam sob a tutela da Presidência do Superior Tribunal Militar, sem qualquer ingerência da Corregedoria daquele Órgão Jurisdicional. De aguardar-se, destarte, a edição do respectivo Regimento Interno para novas considerações.

Por fim, entre as alterações trazidas pela Lei 13.774/2018, gize-se a perda de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.153, proposta pelo Procurador-Geral da República em decorrência de representação da Procuradoria-Geral da Justiça Militar. Tal fato decorre da revogação, pela nova lei, do disposto no artigo 14, inciso I, alínea c, da Lei 8.457/1992, cuja constitucionalidade estava sendo questionada. À guisa de informação, tal dispositivo refere-se à possibilidade de correição em “inquéritos mandados arquivar pelo Juiz-Auditor” quando “existente (*sic*) indícios de crime e de autoria”.

10. CONCLUSÃO

A Corregedoria do Ministério Público Militar vislumbra dias de intenso trabalho, estudo e aprimoramento, para fazer frente às novidades que ora despontam, constituindo-se em verdadeiro desafio, ante a sua diminuta estrutura e limitações orçamentárias. Porém, com o sempre presente apoio da laboriosa Corregedoria Nacional do Ministério Público, cuja equipe, a partir de seu titular, permanece, de contínuo, pronta para orientar, esclarecer, cooperar e ministrar ensinamentos, mormente no que tange ao relacionamento humanizado que deve permear todos os atos inerentes às atribuições do Corregedor institucional, certamente a Corregedoria do Ministério Público Militar obterá êxito. De igual sorte, mostra-se importante e mesmo imprescindível a atuante presença do CNCGMP, cujos integrantes não medem esforços para, a qualquer tempo, emprestar suas experiências anteriores, com sábias e judiciosas opiniões e sugestões. Irmanados, pois, todos os que labutam nesse desgastante, porém, importantíssimo mister correcional, marchamos rumo à superação, para, ao final, bradarmos como o Apóstolo Paulo: “Combati o bom combate, completei a carreira, guardei a fé.” (II Timóteo 4-7)

11. REFERÊNCIAS

DUARTE, Antônio Pereira. Corregedorias e a atuação do Ministério Público na Justiça Militar. In **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I. Brasília: CNMP, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. Tipicidade dos crimes militares em tempo de paz: proposta de subsunção de condutas após a Lei 13.491/17. In **Revista do Ministério Público Militar**: Edição especial: Lei 13.491/2017, volume 29, Brasília: Procuradoria-Geral de Justiça Militar, 2018.

SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

- 1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público
José Márcio Maia Alves..... 15
- 1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades
Giovanni Rattacaso 33

► **1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades**
Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende..... 49

- 1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva
Pedro Evandro de Vicente Rufato 65
- 1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais
Marco Antonio Santos Reis 79
- 1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução
Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann 95
- 1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público
Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann..... 109



A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

THE PERFORMANCE OF THE OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY AND THE PRINCIPLE OF FUNCTIONAL INDEPENDENCE: LIMITS AND POSSIBILITIES

Carlos Augusto Alcântara Machado¹
Augusto César Leite de Resende²

Resumo: O presente artigo busca analisar o alcance do princípio constitucional da independência funcional e seus eventuais limites, frente ao poder geral de atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público brasileiro, como órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Verificar-se-á se a independência funcional, como postulada institucional, quando da prática de atos no exercício da atividade-fim dos membros do parquet nacional, comporta mitigação, configurando, o seu abuso, em falta disciplinar passível de responsabilização.

Palavras-Chave: Ministério Público. Independência Funcional. Limites. Falta disciplinar.

Abstract: *This article seeks to analyze the scope of the constitutional principle of functional independence and its possible limits, in view of the general power of attorneys of the Brazilian Public Prosecutor's Office, as a guiding and oversight body for the functional activities and conduct of members of the Public Prosecution Service. It will be verified if the functional independence, as an institutional postulate, when performing acts in the exercise of the final activity of the members of the national parquet, involves mitigation, configuring, its abuse, in a lack of discipline subject to accountability.*

Keywords: *Public Prosecution. Functional Independence. Limits. Disciplinary failure.*

Sumário: 1. Considerações Propedêuticas. 2. O Princípio da Independência Funcional: Alcance e Limites. 3. Conclusões. 4. Referências Bibliográficas.

1. CONSIDERAÇÕES PROPEDÊUTICAS

O pensamento jurídico mundial passou por grandes e profundas transformações em razão da emergência do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo.

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Professor de Direito Constitucional da Graduação e Pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e da Universidade Tiradentes (UNIT). Procurador de Justiça em Sergipe. Ex-Corregedor-Geral do MPSE - biênio 2016/2018. E-mail: carlosaugusto@mpse.mp.br.

² Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Professor de Direito Constitucional do Curso de Graduação em Direito da Universidade Tiradentes – UNIT. Promotor de Justiça em Sergipe. Assessor da Corregedoria-Geral do MPSE. Email: augusto@mpse.mp.br

A partir da segunda metade do século XX, compreendeu-se o Direito como um conjunto integrado de regras e princípios, associado ao reconhecimento da força normativa da Constituição. Ou, em outras palavras, o ordenamento jurídico foi entendido como um sistema íntegro de normas jurídicas, que tem como espécies os princípios e as regras³.

Nessa linha de compreensão, fixa-se, de logo, a premissa no sentido de que os membros do Ministério Público não têm discricionariedade de definir quais princípios integram ou não o ordenamento jurídico porque “o processo de decisão sempre leva em consideração as decisões do passado, de onde os juízes [e os membros do Ministério Público] irão retirar o princípio aplicável ao caso presente, de algum modo, inclusive justificando a decisão passada”⁴.

As manifestações dos Procuradores e Promotores de Justiça, na qualidade de membros do Ministérios Público brasileiro, por obviedade, devem ser compatíveis com a prática jurídica e devem se ajustar aos princípios consignados na legislação e nas sentenças pretéritas⁵.

Além disso, cumpre observar que o texto normativo não se confunde com a norma. O texto é a literalidade abstrata de um dispositivo convencional, constitucional ou legal, ao passo que a norma é o sentido construído a partir da interpretação de um dispositivo normativo, daí porque os textos são o objeto da hermenêutica e as normas o seu resultado⁶. A atividade hermenêutica não se caracteriza como um ato de revelação do significado previamente dado ao texto, mas um ato de construção de sentidos de um dispositivo normativo.

Ademais, “a hermenêutica jurídica moderna, pautada no referencial filosófico do giro linguístico, não acredita num sentido próprio a ser extraído pelo intérprete do texto, mas num sentido construído, de acordo com os referenciais e com o contexto que ele vivencia”⁷, porque o direito se revela pela linguagem, no caso escrita.

O texto é ponto de partida da atividade dos intérpretes, sejam eles membros do Ministério Público ou magistrados, por exemplo. Por isso, o intérprete e o aplicador do direito devem respeitar os limites semânticos do texto, de modo que não têm discricionariedade na atividade interpretativa. E mais, “o respeito ao texto quer dizer compromisso com a Constituição e com a legislação democraticamente constituída”⁸.

Não se admite decisões ou interpretações chamadas solipsistas, que não respeitem a semanticidade mínima do texto normativo. No marco do pós-positivismo, idealizada pelo jurista alemão Friedrich Müller, diferencia-se, como ressaltado alhures, texto normativo e norma jurídica, porém o resultado da interpretação deve sempre ser comportável pelo próprio texto, vale dizer, a norma deve caber no programa normativo que a originou⁹. Enfim, a literalidade do texto é importante para o Estado de Direito porque estabelece contornos e fronteiras para a atividade hermenêutica e, com isso, os extremos variantes de significado¹⁰.

Presentes tais pressupostos e tendo em vista que um dos princípios institucionais que regem o Ministério Público, definido no § 1º, do art. 127, da Carta da República é a independência funcional¹¹, pretende-se com o presente estudo, verificar o alcance do indigitado postulado, frente ao poder correccional

3 DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Néelson Boeira. 3. ed.. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 99.

4 PAMPLONA, Danielle Anne. **O Supremo Tribunal Federal e a decisão de questões políticas**: a postura do juiz. Curitiba: Juruá, 2011, p. 180.

5 CHUEIRI, Vera Karam de. **Filosofia do direito e modernidade**: Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos. Curitiba: J.M., 1995, p. 107.

6 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 30.

7 CARVALHO, Aurora Tomazini de. O constructivismo lógico-semântico como método de trabalho na elaboração jurídica. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.). **Constructivismo lógico-semântico**. Vol. 1, São Paulo: Noeses, 2014, p. 17.

8 STRECK, Lênio Luiz. Os limites semânticos e sua importância na e para a democracia. **Revista da AJURIS**, vol. 41, n. 135, p.173-187, setembro/2014, p. 174.

9 STRECK, Lênio Luiz. **Supremo pode deixar de aplicar lei sem fazer jurisdição constitucional?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-25/observatorio-constitucional-stf-deixar-aplicar-lei-jurisdicao-constitucional>. Ver ainda: MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

10 STRECK, Lênio Luiz. Os limites semânticos e sua importância na e para a democracia. **Revista da AJURIS... Op. Cit.**, p. 175.

11 “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**” (Sem o destaque no original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 jan. 2019.

dos órgãos de fiscalização do *parquet* nacional e a existência de eventuais limites, além de buscar-se delimitar possibilidades de atuação dos órgãos de controle.

Para tanto, buscar-se-á o alcance do destacado princípio em cotejo com a exegese dos dispositivos legais integrantes do subsistema normativo que emoldura o campo de atribuições das Corregedorias-Gerais do Ministério Público, sem perder de vista o enunciado do próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – o de número 6, de 28 de abril de 2009¹² – concebido no sentido de que a atividade-fim dos membros do MP brasileiro e, como consequência, os atos dela decorrentes, não serão passíveis de revisão ou desconstituição pelo órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro.

Eis o inteiro teor do Enunciado nº 06, do CNMP:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso de suas atribuições, torna público que o Plenário do Conselho, na sessão do dia 28 de abril de 2009, aprovou o Enunciado nº 06, com a seguinte redação:

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.

2. O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: ALCANCE E LIMITES

Como antes registrado, ao lado dos princípios da Unidade e da Indivisibilidade, o princípio da Independência Funcional se constitui em dos princípios institucionais do Ministério Público, pilares, portanto, da atuação dos seus respectivos membros.

A doutrina especializada, em particular a do Direito Constitucional brasileiro, em sintonia com a jurisprudência da Suprema Corte pátria, definiu o alcance o princípio da Independência Funcional, tanto no aspecto externo ou orgânico, quanto no aspecto interno (atuação individual dos membros).

Do ponto de vista externo, eminentemente institucional (ou orgânico), ensina José Adércio Leite Sampaio¹³:

No espaço de atribuições que lhe são próprias, o MP não pode sofrer interferências de nenhum outro órgão ou poder constitucional (tampouco obviamente extraconstitucional). Não há ordens a serem cumpridas nem senhores a serem obedecidos, senão aquelas oriundas da senhora Constituição. [...]. Não está, porém, a serviço de um ou outro Poder de Estado no desempenho de suas funções, segundo a vontade ou entendimento daquele Poder, pois sua atuação deve estar sempre e umbilicalmente vinculada à busca existencial do bem comum, tanto no atendimento do interesse social, quanto na proteção dos direitos fundamentais.

Isto não quer dizer, prossegue o autor¹⁴, que o órgão ministerial, considerando as suas prerrogativas constitucionais pode “se fechar em concha”, dominado por uma “inércia corporativista”. Evidentemente que não. O Ministério Público deve ser compreendido, no aspecto institucional, conclui, no ponto, o doutrinador, como “um complexo dinâmico de poderes-deveres constitucionais, sem peias de qualquer espécie, que estejam além do que a própria Constituição estabelece”.

¹² Publicado no DJU de 18 de maio de 2009. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/05/2009&jornal=126&pagina=5&totalArquivos=192>. Acesso em: 29 jan. 2019.

¹³ SAMPAIO, José Adércio Leite. Funções Essenciais à Justiça. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolfgang e STRECK, Lênio Luiz (Coord. Cient.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 1632.

¹⁴ Idem.

No aspecto interno, que vai interessar ao objeto deste artigo mais de perto, compreende-se a independência funcional, ainda caminhando nas pegadas de José Adércio Leite Sampaio¹⁵, assegurando-se a completa autonomia (independência) de atuação funcional de cada membro em face dos demais, órgãos ou instâncias, e até mesmo do Chefe da Instituição, o Procurador-Geral da República (Ministério Público da União) ou o Procurador-Geral de Justiça (Ministério Público dos Estados).

Surge, no entanto, uma indagação: há limite para o exercício de tal prerrogativa? A independência funcional é absoluta?

Para responder às indagações, socorre-se, inicialmente, do escólio de Hugo Nigro Mazzilli¹⁶, para com ele afirmar (sem o negrito no original):

[...] apesar da independência funcional e das autonomias da instituição, ou até precisamente por causa delas, **podem 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, como também no campo político (crimes de responsabilidade), civil e penal. Têm, porém, indenidade pessoal quando ajam no exercício regular das funções: nesta hipótese, mesmo que causem danos a terceiros, só responsabilizam 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.

Diz mais o renomado jurista da doutrina do Ministério Público brasileiro, em outro estudo desta vez mais específico¹⁷ (sem o destaque):

A liberdade e a independência funcionais existem. Mas não se pode invocar levemente uma ou outra apenas para justificar posições estritamente arbitrárias e meramente pessoais. Assim, **não pode haver liberdade para violar a lei**, sob pena de cairmos numa petição de princípios: se em nome de um conceito absoluto de liberdade eu não pudesse cercear pessoa alguma, então eu também não poderia cercear nem mesmo quem violasse a liberdade... Ora, essa interpretação, ainda que pudesse ser sustentada em nome da liberdade irrestrita, importaria em negá-la ao final.

Como é possível perceber e parafraseando Maurício Correia de Mello¹⁸, “o princípio da independência funcional não deve servir de escudo para a omissão dos deveres funcionais”, particularmente se o trabalho desempenhado pelo membro do Ministério Público for de sofrível qualidade, demonstrando completa falta de zelo no exercício das suas atribuições institucionais.

Diverso não foi o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quando do exame de questão referente à atuação da Corregedoria em face de exercício da atividade de membro do Ministério Público que não fundamentou devidamente manifestação processual, como se percebe da ementa do acórdão adiante especificado sob a relatoria do Min. Herman Benjamin:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONTROLE JURISDICIONAL. PORTARIA QUE INSTAURA SINDICÂNCIA PARA APURAR ATUAÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PROCESSO JUDICIAL. PODER DISCIPLINAR DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUTONOMIA FUNCIONAL NAS MANIFESTAÇÕES PROCESSUAIS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FORMAL E MATERIAL NO PROCEDIMENTO INSTAURADO. PRESENÇA DE JUSTA CAUSA. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

¹⁵ Idem.

¹⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 –abr/2013, p. 9, com atualizações feitas em ago. 2013.

¹⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Os limites da independência funcional no Ministério Público**. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019. Artigo publicado na Revista dos Tribunais, RT 715/571, maio, 1995.

¹⁸ MELLO, Maurício Correia de. **A independência funcional e o modelo harmônico do Ministério Público brasileiro**. O trecho integral do estudo citado tem o seguinte conteúdo: “O princípio da independência funcional não deve servir de escudo para a omissão dos deveres funcionais, o que também pode ocorrer se o trabalho desempenhado for de péssima qualidade. Mas a omissão deverá ser comprovada em processo disciplinar, assegurados a defesa e o contraditório que permitam a aplicação de eventual pena disciplinar. Alguns precedentes do CNMP sinalizam que a omissão não poderá dar-se em caso isolado, mas deve atingir parcela considerável de trabalho que configure desídia ou inércia”. Disponível em: http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/ompt/corregedoria/avisos/6d22502d-17ce-49fc-a8b5-ec5e99b286f5. Acesso em: 28 jan. 2019.

1. A abertura de processos administrativos disciplinares para apuração de possíveis infrações cometidas por membros do Parquet consiste em exercício regular do poder disciplinar conferido pela Constituição Federal ao Ministério Público em relação a seus membros e servidores. Somente está autorizado o STJ a rever eventual ato administrativo na matéria em situações de descumprimento de questões formais e nos casos de patente ilegalidade, quando o procedimento instaurado não tenha observado, por exemplo, os direitos e as garantias individuais constitucionais, como o contraditório, a ampla defesa (ambos no inciso LV, art. 5º da CF/1988) e o devido processo legal (inciso LIV, art. 5º da CF/1988). Precedentes.
2. A Portaria que instaurou a sindicância não desafiou aspectos formais ou de legalidade, nem mesmo em relação à suposta violação de princípios informadores do processo administrativo disciplinar. O fato de conter a narrativa detalhada dos fatos não corresponde a prejulgamento do processo; ao oposto, contribui para o exercício da ampla defesa e do contraditório.
3. A infração disciplinar prevista na Portaria de abertura da sindicância estava fundamentada em dispositivos de normas que regem o processo administrativo disciplinar de membros do Ministério Público relacionados ao dever de fundamentação das manifestações processuais, quais sejam, o art. 129, VIII, da Constituição Federal; o art. 43, III, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; e o art. 107, III, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, todos eles atinentes aos fatos apurados.
5. Não obstante seja prerrogativa dos membros do Ministério Público a inviolabilidade das suas manifestações (art. 41, V, da Lei 8.625/93), tal direito não retira o poder disciplinar *interna corporis* da Corregedoria-Geral do Ministério Público de avaliar, em cada caso concreto, o atendimento dos deveres e obrigações previstos no art. 43 da Lei Orgânica Nacional e na Lei Orgânica editada pelo ente federativo.
6. Tampouco o princípio da independência funcional isenta o membro do *Parquet* de se manifestar nos autos, em alegações finais, de maneira fundamentada, sobretudo em processos de maior complexidade, como ocorre no caso (serviços de registros públicos e perda de delegação de Oficial por graves irregularidades). E não por meio de três parágrafos: o primeiro contendo a identificação da ação e das partes, o segundo trazendo uma explanação genérica e sintética do conteúdo do processo (sem tocar sequer nas preliminares), e o terceiro, a parte dispositiva, o que levou o Magistrado a enviar os autos novamente ao Ministério Público para efetivo parecer.
7. Presença de justa causa para a abertura do processo disciplinar e nexos causal entre os fatos e o dispositivo legal que serviu de fundamento para o início da apuração disciplinar.
8. Recurso Ordinário não provido.
(RMS 48.583/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, DJe 18/12/2018).

Por outro lado, a amplitude de controle da atuação funcional dos membros do Ministério Público não poderá ser tal a ponto de alcançar os juízos valorativos que lhes são próprios, como refere Emerson Garcia¹⁹, também com lastro em deliberação do Superior Tribunal de Justiça²⁰ e do próprio Supremo Tribunal Federal, cuja ementa do julgado paradigma, diante da relevância do tema, será adiante transcrita:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ANULAÇÃO DE ATO DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO EM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ATIVIDADE-FIM DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INTERFERÊNCIA NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E NA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO

19 GARCIA, Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 22.

20 RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PROMOTOR DE JUSTIÇA. PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITOS POLICIAIS. PUNIÇÃO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. OFENSA. 1. Goza o órgão do Ministério Público da prerrogativa de independência funcional (art. 127, § 1º, CF/88), caracterizada pelo direito de atuar de acordo com a sua consciência e a lei, não havendo subordinação hierárquica no desempenho de suas funções. Incabível, pois, a punição de promotor de Justiça que requer, fundamentadamente, o arquivamento de inquérito policial por entender se tratar de fato atípico. 2. Recurso provido (RMS 12.479/SP, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 21/08/2007, DJ 19/11/2007, p. 290).

PÚBLICO NO ESPÍRITO SANTO – CSMP/ES. MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. (MS 28028, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30/10/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 06-06-2013 PUBLIC 07-06-2013)

Inobstante o registro, no entanto, impende reconhecer que se revela perfeitamente justificado o exercício do poder disciplinar das respectivas Corregedorias, quando possível a identificação de condutas omissas diante de fatos que demandariam um pronto agir ministerial – por dever de ofício – e assim não tenha ocorrido. Como averba Rodrigo Leite Ferreira Cabral²¹, “não é admissível que o membro do Ministério Público invoque, como escudo de proteção para situações de omissão, o princípio da independência funcional”.

Daí a sábia admoestação de Robson Renault Godinho²² ao sentenciar: “a independência funcional não se confunde com liberdade de crença e não serve como álibi para a omissão do Ministério Público, sob pena de transmutar-se de garantia para ameaça institucional”.

Isto porque, como averba o autor citado²³, na esteira da doutrina de Emerson Garcia, o princípio da independência funcional estará sempre a serviço do específico exercício das atividades finalísticas ministeriais, materializadas em quatro etapas: “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”. Ao final, adverte²⁴: “Em todas essas fases a independência funcional incide, mas não é imune a controles, notadamente em caso de desvio de finalidade, fixação de atribuição do órgão de execução e omissão no exercício funcional.

Um relevante aspecto a ser considerado, ainda, e aprofundado por Gregório Assagra de Almeida²⁵, em importante estudo sobre a matéria, com lastro em tese aprovada no XVII Congresso Nacional do Ministério Público, por Marcelo Pedroso Goulart, nos idos de 2007, diz respeito à atuação ministerial objetivando a implementação e promovendo medidas para o atendimento de metas e concretização de objetivos definidos em planejamento estratégico institucional. Propõe o estudo uma adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição, para, ao final concluir:

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.

Averbe-se que o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, em Recomendação versando sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, tombada sob o número 34, de 05 de abril de 2016²⁶, reconheceu como equiparado à relevância social Os assuntos considerados relevantes pelo planejamento institucional (Parágrafo único, do art. 5º).

Afinadas nesse diapasão a argumentação de Afonso de Paula Pinheiro Rocha quando ponderou sobre o tema: ²⁷

21 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os Princípios Institucionais do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 32. Nessa mesma linha de argumentação as observações de Cesar Henrique Kluge, no seu ensaio “O Regime Disciplinar dos Membros Do Ministério Público Da União”, encartado na coletânea no **Revista Jurídica Corregedoria Nacional - A Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 3. Brasília: CNMP, 2017, p. 253.

22 GODINHO, Robson Renault. As Corregedorias e a Atuação Repressiva do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 145.

23 Ibidem, p. 156-157.

24 Idem. Ainda tratando do tormentoso tema, no mesmo trabalho científico, Robson Renault Godinho acrescenta: “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”. E conclui, sempre na p. 157: “De todo modo, deve ser registrado que a inércia ou a omissão do membro do Ministério Público é tão ou mais perniciosas que a atuação ilegítima e igualmente merece atenta intervenção das Corregedorias”.

25 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 84.

26 Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

27 ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. O *Ethos* de um Membro do Ministério Público em Estágio Probatório In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional - Atuação das Corregedorias no Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público Brasileiro: o Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro**. Vol. 5. Brasília: CNMP, 2018, p. 48.

[...], pode-se concluir que, se o planejamento estratégico, como um modelo de gestão institucional, visa por força de imposição constitucional efetivar a eficiência no desempenho das atribuições constitucionais a cargo do Ministério Público, necessariamente vincula o membro ministerial à observância das metas e prioridades estabelecidas nos planos e programas de atuação democraticamente definidos, não podendo invocar em sua defesa o princípio da independência funcional.

Percebe-se, pois, que independência funcional significa a margem de liberdade que os membros e órgãos do Ministério Público, atuando em específicas situações, têm para tomar decisões, nos contornos e limites da lei, em perfeita sintonia com o constitucional princípio da legalidade, corolário do Estado Democrático de Direito. Não, todavia, arbítrio, como refere Hugo Nigro Mazzilli²⁸, concluindo em perfeita síntese:

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.

Como afirmado logo no tópico inicial do presente artigo, não cabe ao membro do Ministério adotar uma postura de abuso de prerrogativas e, a pretexto de ser dotado de independência funcional, negar cumprimento a determinadas normas jurídicas, por, no seu arbitrário sentir, compreender que não deva ser aplicada.

A título de exemplificação, toma-se por empréstimo circunstância hipotética narrada por Hugo Nigro Mazzilli, em artigo já referido, intitulado “Corregedorias e Ética Institucional do Ministério Público”²⁹, mas que não raro tem sido detectada em diversos estados da federação, assim desenvolvida:

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.

A hipótese abstratamente considerada dará azo à instauração de procedimento administrativo disciplinar, pois, em tese, o membro do Ministério Público atuante no processo teria cometido falta funcional, diante da omissão destacada.

Aliás, deve-se registrar que o Conselheiro Nacional do Ministério Público, Fabiano Augusto Martins Silveira, já pontuou, em voto proferido nos autos do Processo CNMP N.º 000381/2012-79³⁰, que falta com zelo o Promotor de Justiça ao dispensar, no exercício da função, a oitiva, em sessão do júri, de testemunhas arroladas sob cláusula de imprescindibilidade, com pedido subsequente de absolvição do réu por falta de provas, ressaltando, inclusive, que o princípio da independência funcional não afastaria a sua responsabilidade administrativa.

Situações há, de igual forma, e os exemplos não são escassos, quando a lei, expressamente, determina a atuação como *custos legis* e o membro do Ministério Público, equivocadamente — é dizer *contra legem* — abstém-se de atuar, entendendo falta de interesse público primário. A omissão do agente ministerial

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

29 *Ibidem*, p. 195.

30 Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2012/Arquivos/Reviso_PD_MP_RO_381-2012-79_VOTO_CONS_FABIANO_SILVEIRA.pdf. Acesso em: 31 jan. 2019.

configura falta funcional, por descumprimento de dever legal (art. 43, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993³¹).

Ora, o disposto na legislação processual civil – Código de Processo Civil³² – legitimadora do agir ministerial, inequivocamente, determina o ofício do *parquet*, identificado como dever funcional mesmo, nas seguintes hipóteses (sem o negrito no original):

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.

Não se pode olvidar, decerto, que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação N.º 34, de 05 de abril de 2016³³, já invocada alhures, cujo art. 2º dispõe que “a identificação do interesse público no processo é juízo exclusivo do membro do Ministério Público, sendo necessária a remessa e indevida a renúncia de vista dos autos”, o que é não é o caso em apreço.

Há situações, no entanto, previstas na ordem jurídica, que a intervenção ministerial se revela devida e necessária, não em razão da presença de interesse público ou social no processo, mas de expressa disposição legal, que impõe a manifestação do *Parquet* nos processos, não comportando, nos casos em lei previstos, juízo discricionário de atuação. O destacado dispositivo da recomendação retromencionada se refere, tão somente, às hipóteses de processos que envolvam interesse público ou social (art. 178, inciso I, do Código de Processo Civil).

Ademais, há diversos casos registrados na mídia³⁴, onde, membros do Ministério Público concluíram, por convicção pessoal, que determinadas mulheres, moradoras de rua e dependentes química, não teriam condições de criar seus filhos. Em razão de tais fundamentos, valeram-se de ações específicas (ações civis públicas), objetivando obter tutela jurisdicional com o objetivo de determinar aos agentes integrantes do sistema de saúde pública que promovam a esterilização compulsória de mulheres em situação de vulnerabilidade (laqueadura tubária), em clara violação de norma constitucional³⁵ que regula o planejamento familiar (e de normas de lei específica³⁶), bem como de regras internacionais de direitos humanos, com inequívoca desconsideração dos seus direitos sexuais e reprodutivos da mulher.

Um desses casos foi objeto de recurso e a decisão de primeiro grau revertida pelo Tribunal de Justiça, mas a laqueadura já havia sido realizada³⁷. Eis a ementa do voto do Des. Leonel Carlos da Costa, vencedor, ao final, no julgamento do apelo:

31 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm. Acesso em: 30 jan. 2019.

32 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 30 jan. 2019.

33 Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

34 Notícia disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2018/06/27/esterilizacao-compulsoria-de-janaina-nao-e-caso-isolado-apontam-entidades_a_23469280/. Acesso em 31 jan. 2019.

35 CF. “Art. 226(...).§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2019. Ver, nesse sentido, artigo de Oscar Vilhena Vieira, publicado no Jornal Folha de São Paulo, edição de 09 de junho de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhena/2018/06/justica-ainda-que-tardia.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2019.

36 Lei Nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9263.htm. Acesso em: 30 jan. 2019.

37 Disponível em: <https://jus.com.br/jurisprudencia/66862/esterilizacao-compulsoria-de-mulher-pobre-e-com-filhos-inconstitucionalidade>. Acesso em: 31 jan. 2019.

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÃO DE FAZER.

Ação proposta pelo Ministério Público do Estado De São Paulo objetivando constranger mulher à realização de esterilização compulsória a ser realizada pelo Município. Fundamento de ser a mulher pobre, já com filhos, sem condições econômicas de sustentar e criar a prole e possuir vícios. Houve concessão de medida liminar. Ré revel e sem curadora especial. Sentença de procedência – Apelação do Município.

ILEGITIMIDADE ATIVA E AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL - Inexistência de legitimidade ativa, pois o pedido não tutela direito transindividual, nem direito individual indisponível, porque a ação foi ajuizada contra os interesses da requerida Janaina – Inexistência de interesse jurídico do autor para requerer a realização de procedimento cirúrgico em caráter compulsório.

PEDIDO ILÍCITO E VEDADO PELA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. Petição inicial que deveria ser indeferida pela carência de interesse processual em promover a esterilização eugênica, que não tem condescendência constitucional, que institui regime democrático e de direito, com fundamento na dignidade humana e no respeito à liberdade da pessoa.

OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA – É inafastável a garantia do direito de defesa daquele sobre quem recairão os efeitos materiais do provimento jurisdicional, sob pena de nulidade absoluta - Inafastável a nomeação do Curador Especial, hoje exercida pela Defensoria Pública e, na sua ausência, por advogado nomeado, diante da condição de vulnerabilidade da ré - Nulidade absoluta reconhecida pela falta de defesa – Violação de garantia constitucional – Princípio da consequencialidade.

VEDAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ESTERILIZAÇÃO PARA FINS DE CONTROLE DEMOGRÁFICO – O fundamento do pedido é o perigo de Janaina engravidar novamente, dado seu desinteresse pela política de planejamento familiar, aumentando sua prole de maneira irresponsável - Segundo o artigo 2º, da Lei nº 9.263/96, é proibida a realização do procedimento para qualquer tipo de controle demográfico.

CRITÉRIOS DA LEI nº 9.263/96 QUE NÃO FORAM ATENDIDOS - Mesmo nos casos de esterilização voluntária, é necessário o atendimento de uma série de requisitos, relacionados a idade, quantidade de filhos, consentimento expresso, entre outros – No caso dos autos, há dúvida razoável acerca do consentimento da requerida para realização do procedimento cirúrgico – Impossibilidade de realização da cirurgia.

Descabimento da utilização da medida de condução coercitiva da requerida para realização de cirurgia. Instituto previsto nos artigos 218 e 260 do Código de Processo Penal, cuja recepção pela Constituição Federal é objeto de ADPF 444, em que foi concedida medida liminar para suspender em todo país a condução coercitiva de investigados para interrogatório criminal, em face da violação dos direitos fundamentais da pessoa, inclusive do direito à não autoincriminação. Repercussão no processo civil. Ausência de previsão legal de condução coercitiva de réu para se submeter à cirurgia médica. Violação dos direitos fundamentais, podendo configurar abuso de autoridade judicial.

Sentença reformada. Recurso de apelação do Município provido para rejeitar o pedido, na forma do art. 487, I do CPC/2015.

(APELAÇÃO: 1001521-57.2017.8.26.0360. Julgamento em 23.05.2018 pela 8a. CDP do TJSP. Voto vencedor. Rel. Des. Leonel Carlos da Costa).

Independência funcional não significa, portanto, liberdade absoluta para atuar. Como bem pontuou Afonso de Paula Pinheiro Rocha³⁸, analisando a atuação de membros do MP em estágio probatório,

A independência funcional não é uma blindagem impenetrável de modo a ser instrumentalizado para evitar a sindicabilidade de negligências com a tramitação de procedimentos. Logo a mera prorrogação de procedimentos, desacompanhada de medidas instrutórias concretas, pode ser fundamento para averiguação disciplinar ou prejudicar o juízo de aptidão durante o estágio probatório.

³⁸ ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. *O Ethos de um Membro do Ministério Público em Estágio Probatório* In: *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional - Atuação das Corregedorias no Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público Brasileiro: o Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro*. Vol. 5. Brasília: CNMP, 2018, p. 36.

Invoca-se, mais uma vez, o magistério de Hugo Nigro Mazzilli, para com ele reconhecer que “a independência funcional existe e precisa ser respeitada; contudo, os deveres funcionais também existem, e também precisam ser satisfeitos”³⁹.

Lado outro, e ainda sob a confortável companhia do doutrinador paulista⁴⁰, caso o agente do Ministério Público venha a escolher uma entre opções válidas, previstas em lei, não violará nenhum dever funcional, inexistindo espaço para instauração de procedimento disciplinar, com eventual aplicação de penalidade administrativa. Como acrescenta o autor multireferido no presente trabalho, mesmo que o caminho adotado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Corregedor Nacional, pelo Corregedor-Geral de cada um dos ramos do Ministério Público, ou, ainda, pelo Procurador-Geral, chefe da instituição ou até mesmo a maioria dos membros da instituição, com aquele assumido pelo agente ministerial não coincida, estará agindo dentro dos limites da lei e sua decisão deverá ser respeitada, em homenagem ao princípio da independência funcional.

3. CONCLUSÕES

Encaminham-se as conclusões, a propósito da identificação de eventuais limites ao constitucional princípio da independência funcional e à possível defesa da insindicabilidade da atividade finalística do Ministério Público.

Parte-se da admoestação levada a efeito pelo Corregedor Nacional do CNMP, Orlando Rochadel Moreira⁴¹, quando da apresentação do Vol. 5 da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, para, com ele concluir, que “independência funcional é uma prerrogativa de ação, não de omissão”. Acertadamente reconhece que “a forma com que devemos caminhar está prevista na Constituição Federal e nas leis. A legalidade deve ser o guia do Membro em suas atividades, antes mesmo de sua consciência e de suas convicções pessoais”.

Assim, é de se concluir que o princípio da independência funcional não é um fim em se mesmo.

A atuação da Corregedoria-Geral não poderá implicar, contudo, em absoluta mitigação do princípio institucional da independência funcional, que garante a atuação livre e imune dos membros do Ministério Público, os quais não devem subordinação intelectual, técnica ou ideológica a quem quer que seja, podendo atuar segundo os ditames da lei, do seu entendimento pessoal e da sua consciência, como explicita Diogo Telles Akashi⁴².

Todavia, vale ressaltar que o princípio da independência funcional significa – isto sim – liberdade para agir e atuar, como já dito, nos limites da lei, não significando arbítrio. O membro do Ministério Público deve agir sempre dentro da legalidade, não podendo utilizar-se da proteção da independência funcional para, no exercício da atividade-fim, *verbi gratia*, violar direitos humanos, eis que os agentes públicos brasileiros, dentre os quais se inserem os Membros do Ministério Público, devem respeitar, promover e proteger os direitos humanos, vale dizer, cumprindo fielmente e boa-fé os compromissos internacionais de proteção da pessoa humana assumidos pelo Brasil.

Logo, “apesar dessa independência, e até precisamente por causa dela, podem os membros do Ministério Público ser responsabilizados pelo exercício irregular da função”⁴³, ou seja, “responderão por

39 MAZZILLI, Hugo Nigro. Corregedorias e Ética Institucional do Ministério Público Brasileiro. In: *Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 194.

40 Idem.

41 MOREIRA, Orlando Rochadel. Apresentação. In: *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional - Atuação das Corregedorias no Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público Brasileiro: o Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro*. Vol. 5. Brasília: CNMP, 2018, p. 7-8.

42 AKASHI, Diogo Telles. *Comentários à reforma do poder judiciário: emenda constitucional nº 45/2004*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006, p. 182.

43 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 227.

abusos ou erros que cometerem, não só no campo civil e penal, mas também sob o aspecto disciplinar, mas não respondem quando tenham agido no exercício regular das funções”⁴⁴.

Em resumo: há e deve mesmo haver limites para a independência funcional. Segundo Hugo Nigro Mazzili, a primeira a impô-los é a Constituição da República, que prevê a independência funcional como princípio institucional do Ministério Público, mas ao mesmo tempo comete-lhe deveres ligados à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁴⁵.

Por tudo que foi exposto, não pode legitimamente o Promotor de Justiça invocar a independência funcional para justificar um não agir (omissão) ou mesmo para violar a ordem jurídica.

4. REFERÊNCIAS

AKASHI, Diogo Telles. **Comentários à reforma do poder judiciário: emenda constitucional nº 45/2004**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os Princípios Institucionais do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. O constructivismo lógico-semântico como método de trabalho na elaboração jurídica. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.). **Constructivismo lógico-semântico**. Vol. 1, São Paulo: Noeses, 2014.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Filosofia do direito e modernidade: Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos**. Curitiba: J.M., 1995.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Néelson Boeira. 3. ed.. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

GARCIA, Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016.

GODINHO, Robson Renault. As Corregedorias e a Atuação Repressiva do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016.

⁴⁴ Idem,

⁴⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Os limites da independência funcional no Ministério Público**. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>. Acesso em 14 de junho de 2016.

KLUGE, Cesar Henrique. O Regime Disciplinar dos Membros Do Ministério Público Da União. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional - A atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 3. Brasília: CNMP, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Os limites da independência funcional no Ministério Público**. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019. Artigo publicado na Revista dos Tribunais, RT 715/571, maio, 1995.

_____. **Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2019. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 –abr/2013, p. 9, com atualizações feitas em ago. 2013.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Corregedorias e Ética Institucional do Ministério Público Brasileiro. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016

MELLO, Maurício Correia de. **A independência funcional e o modelo harmônico do Ministério Público brasileiro**. Disponível em: <http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/ompt/corregedoria/avisos/6d22502d-17ce-49fc-a8b5-ec5e99b286f5>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MOREIRA, Orlando Rochadel. Apresentação. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional - Atuação das Corregedorias no Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público Brasileiro: o Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro**. Vol. 5. Brasília: CNMP, 2018, p. 7-8.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAMPLONA, Danielle Anne. **O Supremo Tribunal Federal e a decisão de questões políticas: a postura do juiz**. Curitiba: Juruá, 2011.

ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. O Ethos de um Membro do Ministério Público em Estágio Probatório In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional - Atuação das Corregedorias no Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público Brasileiro: o Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro**. Vol. 5. Brasília: CNMP, 2018

SAMPAIO, José Adércio Leite. Funções Essenciais à Justiça. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coord. Cient.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

STRECK, Lênio Luiz. Os limites semânticos e sua importância na e para a democracia. **Revista da AJURIS**, vol. 41, n. 135, p.173-187, setembro/2014.

_____. **Supremo pode deixar de aplicar lei sem fazer jurisdição constitucional?** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-out-25/observatorio-constitucional-stf-deixar-aplicar-lei-jurisdicao-constitucional>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Justiça, ainda que tardia. **Folha de São Paulo**. Edição de 09 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhena/2018/06/justica-ainda-que-tardia.shtml>>. Acesso em: 31 jan. 2019.



SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

- 1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público
José Márcio Maia Alves..... 15
- 1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades
Giovanni Rattacaso 33
- 1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades
Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende..... 49
- ▶ **1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva**
Pedro Evandro de Vicente Rufato..... 65
- 1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais
Marco Antonio Santos Reis 79
- 1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução
Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann 95
- 1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público
Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann..... 109



AS CORREGEDORIAS, OS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E O PROJETO AUXILIAR DE TUTELA COLETIVA

THE CORREGEDORIAS, THE EXTRAJUDICIAL INSTRUMENTS OF RESOLUTION OF DISPUTES AND THE AUXILIARY PROJECT OF COLLECTIVE GUARDIANSHIP

Pedro Evandro de Vicente Rufato¹

Resumo: O objetivo do presente trabalho é demonstrar o quanto as Corregedorias do Ministério Público são importantes na função de fomentar a atuação dos promotores de Justiça na tutela dos direitos difusos e coletivos, bem como na utilização dos instrumentais extrajudiciais, preventivos e consensuais de resolução de conflitos, como o termo de ajustamento de conduta, as recomendações e as audiências públicas. Sob esse prisma, também será objeto de abordagem o Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva, desenvolvido no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Tocantins, que, ao permitir aos membros em estágio probatório um obrigatório contato com a tutela coletiva, vem alcançando resultados muito relevantes.

Palavras-chave: Corregedorias. Tutela dos direitos difusos e coletivos. Instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos. Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva.

Abstract: *The objective of the present work is to demonstrate how the Corregedorias of the Public Prosecutor's Office are important in the function of fomenting the action of the prosecutors in the protection of the diffuse and collective rights, as well as in the use of the extrajudicial, preventive and consensual instruments of conflict resolution, such as the conduct adjustment term, the recommendations and the public hearings. The Collective Guardian Auxiliary Project, developed within the scope of the General Office of the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins, will also be the subject of an approach, which, by allowing members in probationary stage an obligatory contact with the collective guardianship, has been reaching results.*

Keywords: *Corregedorias. Protection of diffuse and collective rights. Extrajudicial conflict resolution instruments. Auxiliary project of collective guardianship.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Tutela dos direitos difusos e coletivos. 3. Instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos. 4. Importância da atuação das Corregedorias. 5. Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva. 6. Conclusão. 7. Referências

1. INTRODUÇÃO

As Corregedorias são órgãos destinados a orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público (artigo 17 da Lei nº 8.625/93).

¹ Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público. Pós-Graduado em Ciências Criminais pela PUC de Minas Gerais. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela PUC de Minas Gerais. Pós-Graduando em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista.

O termo deriva do latim *corrigere* e significa corrigir, tornar certo, emendar, sendo que sua existência tem como escopo principal uma adequada prestação dos serviços públicos, de acordo com o princípio constitucional da eficiência.

Histórica e tradicionalmente, no entanto, as Corregedorias sempre foram tidas como órgãos repressores, marcadas pela função essencialmente punitiva, visão que se mostra ultrapassada e obsoleta.

Atualmente, as Corregedorias devem priorizar a atividade de orientação dos promotores de Justiça, seja informalmente, por intermédio de atendimento individualizado ou por ocasião das correições, seja através da expedição de recomendações, resoluções e demais atos normativos de caráter geral, fundamentais no balizamento e na uniformização da atuação ministerial.

Além da atividade de orientação, as Corregedorias devem se encarregar de fomentar a atuação dos membros do Ministério Público nas áreas consideradas mais sensíveis, bem como na adequada e eficiente utilização dos mecanismos extrajudiciais, preventivos e consensuais de solução de conflitos.

É sob essa ótica que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Tocantins desenvolve, desde o ano de 2015, o Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva, que tem como objetivos normalizar o acervo dos procedimentos extrajudiciais em atraso das promotorias de Justiça, bem como garantir ao membro em estágio probatório um obrigatório contato com a tutela coletiva logo no início da carreira.

Assim, o objetivo do presente trabalho é demonstrar a importância das Corregedorias como órgão indutor da atuação do Ministério Público na tutela dos direitos difusos e coletivos, com especial enfoque ao Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva, desenvolvido pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Tocantins.

2. TUTELA DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, consagrou inúmeras funções ao Ministério Público, alçando o *Parquet* à condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Se anteriormente o Ministério Público atuava prioritariamente na área criminal ou como mero fiscal da ordem jurídica na área cível, com a Constituição Federal de 1988 o leque de atribuições se robusteceu, de forma que o promotor de Justiça passou a ser encarado como o legítimo defensor da sociedade, tornando-se protagonista na defesa do patrimônio público, do meio ambiente, da ordem urbanística, da saúde pública e demais direitos coletivos.

Sob esse prisma, o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal foi expresso ao dispor que o Ministério Público tem como função institucional promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Como é sabido, os interesses coletivos, em sentido amplo, são aqueles concernentes a todo um grupo social, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias fáticas. São direitos que pertencem a toda a coletividade, sem um titular determinado, cabendo ao Ministério Público, na condição de defensor da sociedade, zelar por sua observância e efetividade.

Não por acaso, a partir da Constituição Federal de 1988, o cidadão depositou esperanças renovadas no promotor de Justiça, a quem passou a recorrer não somente para solucionar conflitos ligados a temas convencionais (divórcio, alimentos, separação, litígio entre vizinhos e outros), mas sobretudo para denunciar as mais graves ofensas aos direitos difusos e coletivos.

No afã de bem tutelar esses interesses, o Ministério Público adotou, inicialmente, uma postura demandista, passando a ajuizar inúmeras ações civis públicas, crente de que o uso do instrumental previsto na Lei nº 7.347/85 fosse eficaz o bastante para a concretude dos direitos coletivos.

Ocorre, entretanto, que, na prática, seja pelo elevado congestionamento processual existente no Poder Judiciário (que atingiu a cifra de mais de 110 milhões de processos em tramitação), seja pela própria dificuldade de grande parte dos juízes em lidarem com a matéria, o método não funcionou.

Foi preciso, então, revisitar a forma de atuação, de modo que o perfil demandista cedeu espaço ao perfil resolutivo, com a conseqüente valorização da atuação preventiva, consensual e proativa do Ministério Público.

Assim, a judicialização perdeu força e, conseqüentemente, ganhou relevo a resolução extrajudicial e dialogada dos conflitos, sendo elucidativas nesse sentido as palavras de Zenkner:

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. (2016, p. 211)

Nessa mesma perspectiva, o Conselho Nacional do Ministério Público preconiza que a tutela preventiva é a mais genuína forma de proteção no contexto do Estado Democrático de Direito, isso em todas as áreas de atuação do *Parquet*, da área criminal, passando pela segurança pública, à tutela dos mais nobres interesses coletivos:

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 CF/1988). 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 passíveis 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/1988)

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 na instituição no país ainda é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social.

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. (CNMP, 2015, pp. 102/103)

Na área criminal e de segurança pública, considerando o alarmante aumento dos índices de criminalidade vivenciado nos últimos tempos, não é suficiente somente uma atuação repressiva e burocrática do Ministério Público. “É importante combater, por exemplo, as reais causas geradoras da criminalidade, o que deverá ser feito a partir dos indicadores sociais e de diagnósticos sociais” (CNMP, 2015, p. 112). É imprescindível a inserção do promotor de Justiça no seio social, para que saiba as verdadeiras causas da criminalidade e exija políticas públicas específicas do Poder Público (ALMEIDA, 2016, p. 68).

Nessa linha, não basta apenas analisar o inquérito policial, oferecer a denúncia e participar das audiências judiciais. Muito mais do que isso, o *Parquet* tem que voltar suas ações para prevenir a ocorrência

do crime, cobrando do poder público o aumento do efetivo policial, lutando pela criação das guardas municipais, mapeando as regiões onde os índices de criminalidade são mais acentuados, exercendo com efetividade o controle externo da atividade policial e participando de audiências públicas. É o que apregoa a doutrina mais abalizada:

Dentre as finalidades de controle merece especial atenção a participação do Ministério Público na área de prevenção de delitos. A atividade é incipiente, porque a atuação do órgão na área criminal concentra-se na movimentação da ação penal, na fase posterior ao cometimento do delito, para a aplicação de sanção penal pelo Judiciário. A estrutura e a organização do Ministério Público na área criminal estão moldadas para o fato consumado, em virtude do exercício da sua função corresponder principalmente à análise da investigação criminal e realização de acusação criminal no processo de apuração e julgamento do crime, por fato ocorrido e com consequências já operadas na sociedade.

Entretanto, a situação da segurança pública brasileira está exigindo uma alteração de rumo institucional, diante da necessidade social cada vez maior de que o Ministério Público volte as suas atenções e os seus esforços institucionais para a melhoria da área de segurança pública, um dos serviços mais importantes para a vida em sociedade de forma civilizada e normal. Essencial a participação do Ministério Público brasileiro na fixação da política de segurança pública, com a apresentação de propostas e sugestões, tomando parte das discussões dos planos, metas e estratégias, tendo em vista que a sociedade exige que o seu órgão de acusação participe dessas ações, atualmente restritas ao Executivo, que não tem se desincumbido adequadamente do trabalho de planejamento e execução das medidas necessárias, para a prevenção e repressão ao crime. (SANTIN, 2004, pp. 206/207)

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. (MORAES, 2016, p. 322)

Na tutela do patrimônio público e da probidade administrativa, muito embora necessário o aforamento de ações judiciais em várias situações, também é possível uma atuação preventiva e extrajudicial, podendo ser mencionados os seguintes exemplos: a) a expedição de recomendação para retificar as regras editalícias de um concurso público; b) a celebração de termo de ajustamento de conduta visando a compelir o poder público a realizar concursos públicos, rescindir os contratos temporários e exonerar os servidores comissionados; c) a celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos de ato de improbidade administrativa de pequena monta, regulamentados na normativa inerente à matéria; d) a expedição de recomendação preconizando a exoneração de parentes de autoridades públicas (combate ao nepotismo).

Outra razão para valorizar a atuação preventiva é a enorme dificuldade em se recuperar os recursos públicos desviados do erário, conforme destacado por Almeida:

Além de combater repressivamente os atos de improbidade administrativa, 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 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. (2016, p. 68)

Na área de saúde pública não é diferente. Tendo ciência da omissão do poder público em fornecer medicamentos ou garantir o tratamento fora do domicílio a que faz *jus* um cidadão, é mais produtivo e adequado tentar o promotor de Justiça resolver o imbróglio de forma consensual e administrativa, a aforar de plano uma medida judicial. Alguns casos são solucionados com um singelo ofício recomendatório encaminhado ao gestor, atitude que denota equilíbrio, ponderação e sensibilidade do promotor de Justiça e o credencia para o diálogo e a interação que rotineiramente deve manter com o poder público.

Na tutela do meio ambiente, urbanismo, habitação e demais direitos difusos e coletivos, é de fundamental importância que o Ministério Público dialogue com a sociedade e interaja com o poder público. Com a sociedade, para que saiba os anseios da comunidade e as áreas sensíveis em que a atuação ministerial deve ser prioritária. Com o poder público, para que possa exercer o papel de indutor de políticas públicas, apontando o melhor caminho a ser seguido diante da discussão de temas relevantes, como, por exemplo, a aprovação do plano diretor da cidade ou mesmo de um loteamento. E o sucesso dessa empreitada depende, invariavelmente, da realização de reuniões e audiências públicas, do desenvolvimento de projetos sociais e da constante interlocução com a sociedade.

Evidente que em algumas situações é inevitável ajuizar uma ação civil pública, seja, por exemplo, para responsabilizar um agente público por improbidade administrativa, seja diante da relutância do causador de um dano ambiental em realizar um acordo. Isso é normal e ocorre no dia a dia, porém não pode ser tida como a única possibilidade de atuação do Ministério Público.

Muito ao contrário, há de serem valorizados os instrumentos extrajudiciais de resolução de litígios, mais eficientes, ágeis e resolutivos.

3. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Conforme já ventilado, a legislação brasileira tipifica diversos instrumentos que podem ser utilizados pelo Ministério Público em sua atuação extrajudicial e preventiva. São ferramentas ligadas ao diálogo, à mediação, à negociação e ao consenso, que, ao longo dos tempos, têm se mostrado úteis e eficientes na prevenção do ilícito e na resolução da conflituosidade social.

Merecem apontamento específico no presente trabalho o atendimento ao público, as audiências públicas, o inquérito civil, as recomendações, o termo de ajustamento de conduta e a mediação, assumindo o Ministério Público, com o uso de tais instrumentos, função pedagógica de educação da coletividade para o exercício da cidadania.

Através do atendimento ao público, o promotor de Justiça toma conhecimento dos principais problemas e conflitos vivenciados pela comunidade onde atua, podendo interagir com o cidadão na busca da solução mais adequada ao caso concreto. Grande parte desses problemas podem ser resolvidos com uma conversa e uma orientação, ao passo que outros demandam a instauração de procedimentos investigatórios relevantes, que podem significar, na prática, combate aos atos de corrupção, reparação de danos ambientais e defesa de direitos indisponíveis. Assim, o atendimento ao público deve ser valorizado e priorizado, mesmo porque todas as funções do Ministério Público são nele exercidas, “recorrendo-se a todos os campos do Direito, em matérias processuais ou extraprocessuais” (MAZZILI, 2007, p. 92).

As audiências públicas têm por finalidade a discussão de fato determinado e a consequente apresentação de propostas e reclamações por parte das pessoas que dela participam. Devem ser realizadas para ouvir a população sobre assuntos relevantes, constituindo-se no “mecanismo constitucional fundamental de participação democrática, decorrente do exercício direto da soberania pelo povo” (CNMP, 2015, p. 107). Na medida em que permitem a participação popular, elas se tornam um importante instrumento de diálogo e interação na busca de soluções para os conflitos sociais, se colocando, ainda, como um dos principais pilares do regime democrático.

O inquérito civil é o procedimento investigatório cível por excelência, de natureza administrativa e de utilização exclusiva do Ministério Público. Por intermédio dele, o Ministério Público apura e investiga as lesões aos direitos difusos e coletivos em geral, podendo o promotor de Justiça que o preside expedir notificações e requisições, ouvir testemunhas e investigados e produzir as provas lícitas necessárias para apuração dos fatos.

Em algumas situações, a instauração do inquérito civil, por si só, seguida de uma requisição ou de um pedido de informações, é o bastante para fazer cessar um ato ilícito. É por isso que o mestre Badini ensina que os inquéritos civis não são mais apenas instrumentos destinados a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública, eis que transformaram-se em procedimentos orientados e vocacionados prioritariamente à formalização do consenso em seara extrajudicial, ou seja, ferramenta de resolução de litígios (2018, p. 279).

Sobre o instituto, que ganhou roupagem jurídica ainda na década de 80, por intermédio da Lei nº 7.347/85, é sempre importante destacar as lições de Mazzili:

O inquérito civil, instrumento investigatório agora consagrado na Constituição, tinha sido criado pela Lei n. 7.347/85. Destina-se predominantemente à coleta, por parte do órgão do Ministério Público, dos elementos necessários à propositura de qualquer ação civil a ele cometida. Com isto, possibilita-se a regular apuração de denúncias que lhes cheguem, assim como o ajuizamento de ações mais bem aparelhadas e instruídas. Mas a utilidade do inquérito civil não se resume a colher elementos para propor a ação civil pública; é evidente que ele também se destina a colher elementos de convicção que possam demonstrar a desnecessidade ou o descabimento da provocação jurisdicional. Nesse caso, o arquivamento do inquérito será solução adequada. A terceira finalidade do inquérito civil é servir de base para ensejar eventual tomada de compromissos de ajustamento de conduta, ou mesmo para a realização de audiências públicas e expedição de recomendações, em matérias afetas ao zelo da instituição, o que em muito ajudará a desafogar os serviços judiciários, quando o acesso a eles não se faça mister. (2007, p. 51)

As recomendações, consideradas um dos mais efetivos instrumentos de prevenção de ilícitos, são orientações emanadas do Ministério Público e direcionadas, via de regra, aos agentes públicos, visando a fazer cessar ou evitar a prática de atos contrários à lei e às normas administrativas. Se bem utilizadas, com razoabilidade e sem exigências infundadas, muitos conflitos podem ser por prevenidos e solucionados com a expedição de uma recomendação e, além disso, muitas demandas judiciais evitadas. Embora não tenham força vinculante e obrigatória, as recomendações são dotadas de grande força de persuasão e coerção, sendo, no mais das vezes, cumpridas pelos destinatários.

O compromisso de ajustamento de conduta é um acordo firmado pelo Ministério Público visando à prevenção ou reparação de danos causados à ordem urbanística, ao meio ambiente, ao consumidor e aos demais direitos difusos e coletivos. Tem como finalidade impedir a continuidade da situação de ilegalidade, prevenir sua prática ou reparar o dano já causado. Tal qual as demais, se constitui em importante ferramenta extrajudicial de resolução de conflitos, devendo, de tal forma, ser priorizado na atuação cotidiana do promotor de Justiça.

Recentemente, com o objetivo de reforçar aos membros do Ministério Público a importância da resolução extrajudicial dos conflitos, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 118/14, que dispõe sobre a política de incentivo à autocomposição.

O ato normativo visa a fomentar a criação de programas de mediação e negociação que tenham como objetivo prevenir ou fazer cessar o ilícito através de uma atuação isenta e imparcial na esfera extrajudicial. Aliás, a resolução recomendou expressamente a implementação, nos diversos ramos do Ministério Público, dos chamados Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, reconhecendo que a negociação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, prevenção e resolução de litígios.

Assim, “caberá ao Ministério Público, institucionalmente e por meio de seus agentes políticos e administrativos, estimular a negociação, mediação e conciliação inclusive no curso do processo judicial, vale dizer, esta diretriz deverá ser observada necessariamente, e sempre que possível, em outros espaços de atuação ministerial, especialmente na condução de inquéritos civis” (BADINI, 2017, p. 207).

Nem é preciso ponderar novamente que a utilização adequada dos instrumentos acima descritos é mais eficiente que o ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário. Sendo assim, devem ser implementados no modelo de atuação cotidiana do Ministério Público e estimulados pela Corregedoria-Geral, em especial na tutela dos direitos difusos e coletivos.

4. IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS

Nos termos do artigo 17 da Lei nº 8.625/93, as Corregedorias são órgãos destinados a orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público.

A atividade fiscalizadora é instrumental – não possui uma finalidade em si mesma –, na medida em que visam a adequar a conduta dos membros do Ministério Público às balizas normativas que lhes são aplicáveis, bem como verificar o cumprimento da missão definida no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, segundo o qual cabe ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Bem por isso, é fundamental a valorização do caráter orientador das Corregedorias, isso no sentido de exercerem uma função pedagógica que priorize o diálogo institucional, sem aquele viés de intimidação, inserindo-se no planejamento estratégico, interagindo com os Centros de Estudos, fomentando o cumprimento das metas institucionais e orientando os promotores de Justiça em suas atividades funcionais, sendo valiosas nesse sentido as palavras de Godinho:

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, especialmente se conferir aos dados estatísticos de que são destinatárias um eficiente instrumental para o aperfeiçoamento da atividade finalística.

[...]

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. (2016, pp. 154/155 e 158)

Nesse sentido, é imprescindível que as Corregedorias editem atos de cunho orientador, norteando o caminho mais eficiente e seguro a ser seguido pelos promotores de Justiça na defesa do patrimônio público, do meio ambiente, da ordem urbanística, da habitação, do consumidor e de outros direitos difusos e coletivos. “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” (GODINHO, 2016, p. 155).

Foram com esses propósitos que, no mês de setembro de 2016, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, promovido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, se deu a aprovação da Carta de Brasília, na qual foram estabelecidas as seguintes diretrizes direcionadas às Corregedorias: a) renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social; b) aferição da utilização eficiente de mecanismos de resolução consensual com a priorização dos mecanismos de

resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas; c) superação do critério de priorização da atuação judicial e da limitação da fiscalização ao cumprimento dos prazos procedimentais; d) verificação, nas correições e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajudicial, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos, levando-se em conta os procedimentos extrajudiciais instaurados, as audiências públicas realizadas, os termos de ajustamento celebrados, as recomendações expedidas e a participação em projetos sociais, dentre outras atividades; e) avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais.

Tratam-se de diretrizes essencialmente ligadas à avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajudiciais das unidades do Ministério Público, mormente no que diz respeito à instauração e condução dos inquéritos civis, participação em audiências públicas, desenvolvimento de projetos sociais e utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos.

Além disso, “evidenciam o reconhecimento pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro da relevância e priorização da solução extrajudicial, bem como a necessidade da utilização de métodos eficientes destinados à construção do acordo ou resgate do diálogo entre as partes do conflito” (BADINI, 2017, p. 206).

E mais, refletem a necessidade de “revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais” (CANÇADO, 2017, p. 22).

Assim, no contexto que se apresenta, não há dúvidas de que as Corregedorias devem estimular a atuação dos membros do Ministério Público na tutela eficiente e resolutiva dos direitos difusos e coletivos, sempre priorizando a via preventiva e extrajudicial, na linha traçada pela melhor doutrina:

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 consequente concretização dos direitos fundamentais. (DAHER, 2016, p. 296) 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. (GAVRONSKI, 2016, p. 113)

Com o novo perfil constitucional delineado pela Constituição de 1988, colocando o *Parquet* como uma instituição resolutiva, que preza a efetividade de suas ações, sobretudo por intermédio de instrumentos extrajudiciais que lhes são ofertados, abandonando-se qualquer ranço de uma instituição demandista e pouco efetiva, as Corregedorias tiveram que acompanhar essas mudanças, equacionando o foco de sua atuação para exatamente contribuir com o cumprimento da missão dada ao Ministério Público pela Constituição (MARQUES, 2017, p. 72)

5. PROJETO AUXILIAR DE TUTELA COLETIVA

No âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, foi criado, no ano de 2015, através do Ato Conjunto nº 01/2015/PGJ/CGMP, o Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva, o qual tem duas finalidades básicas: a) normalizar o acervo de procedimentos extrajudiciais das promotorias de Justiça com atribuição na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; b) permitir aos membros em estágio probatório, em especial aqueles designados para atuar com exclusividade em promotorias criminais, um primeiro contato com a tutela dos direitos difusos e coletivos, através da análise e impulsionamento dos procedimentos extrajudiciais (inquéritos civis, procedimentos preparatórios, procedimentos administrativos e notícias de fato).

A ideia de criação do projeto surgiu a partir do momento em que a Corregedoria-Geral do Ministério Público Tocantinense constatou que muitos membros passavam todo o período de estágio probatório em promotorias com atribuições criminais, sem que tivessem atuação na área dos direitos difusos e coletivos, com inegável prejuízo ao longo da carreira.

Finalizado o estágio probatório e adquirida a vitaliciedade, alguns membros eram alçados à condição de titular de uma promotoria de Justiça de primeira entrância, com atribuições gerais, sem que antes tivessem tido qualquer contato com os procedimentos extrajudiciais. Assim, encontravam inúmeras dificuldades para analisar notícias de fato, definir o objeto da investigação e presidir inquéritos civis, o que prejudicava a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos.

Com o Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva, executado no âmbito da Corregedoria-Geral, os membros em estágio probatório passaram a receber, periodicamente, notícias de fato, inquéritos civis e outros procedimentos extrajudiciais, para análise e impulsionamento, oriundos de unidades previamente selecionadas, detentoras de um acervo volumoso de feitos a ser vencido.

Depois de analisados e impulsionados, os procedimentos são devolvidos à origem, onde têm continuidade, sendo que toda a atividade inerente ao projeto, desde a seleção da unidade a ser atendida, a orientação para a utilização dos métodos consensuais e extrajudiciais, até a avaliação da peça produzida pelo membro em estágio probatório, é monitorada e avaliada pelos promotores assessores da Corregedoria-Geral.

Em execução há cerca de 04 (quatro) anos, o projeto já atendeu 15 (quinze) promotorias de Justiça, de todas as entrâncias e das mais variadas regiões do Estado, contribuindo para a análise e impulsionamento de cerca de dois mil procedimentos extrajudiciais, o que equivale a quase 40% (quarenta por cento) dos feitos em tramitação no Ministério Público do Estado do Tocantins.

Não bastasse e conforme já consignado, o projeto permitiu aos membros em estágio probatório um obrigatório contato com a tutela coletiva, o que é fundamental, do ponto de vista da experiência e maturidade, para que possam lidar com os inquéritos civis e demais procedimentos extrajudiciais ao longo da carreira, especialmente quando em atuação em unidades de atribuições gerais.

Por todas essas razões, o projeto vem atingindo suas finalidades, tanto que, no mês de fevereiro de 2019, teve seu prazo de conclusão prorrogado até dezembro de 2020 e, além disso, no final de 2018, recebeu a medalha de ouro das mãos do Procurador-Geral de Justiça, durante reunião da Comissão Permanente de Gestão Estratégica do Ministério Público do Estado do Tocantins.

6. CONCLUSÃO

A atuação do Ministério Público na tutela dos direitos difusos e coletivos se robusteceu com a Constituição Federal de 1988, e o promotor de justiça, outrora considerado mero parecerista na seara cível, se consolidou como o legítimo defensor da sociedade.

Atualmente, no entanto, para que essa atuação tenha efetividade e resolutividade, deve-se priorizar o diálogo, a conciliação e a utilização dos instrumentais extrajudiciais de resolução de conflitos, como, por exemplo, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, a mediação e as audiências públicas. A opção pelo ajuizamento de ação civil pública deve ser encarada como a *ultima ratio*.

Nesse contexto, as Corregedorias assumem papel preponderante, pois, na condição de órgãos orientadores por excelência, têm o dever de fomentar a atuação dos membros do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos e estimular o uso dos instrumentos de consenso, o que, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, está sendo levado a efeito com o Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva.

Trilhando por esse caminho, as Corregedorias, além de superarem o método eminentemente repressor (oneroso e de pouca eficiência), contribuirão para que o Ministério Público brasileiro se consolide como instituição de transformação social, na forma idealizada pelo legislador constituinte de 1988.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; 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: CEAF, MP/MG, **Jurídico**, Belo Horizonte, Ano 1, Edição 1, 2005.

_____. As Corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano; MARTINS, Luciano Luz Badini. As Corregedorias e a política nacional de incentivo à autocomposição de conflitos no Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

BADINI, Luciano. O Ministério Público, a Carta de Brasília e a resolução consensual de conflitos. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, volume IV / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017.

_____. Resolução consensual de conflitos no estágio probatório. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: Atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro, volume V / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2 ed. Brasília: CNMP, 2015.

CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz; FREITAS, Pedro Henrique Esteves. Função orientadora das Corregedorias do Ministério Público e a realização de acordo de resultados. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público, Volume II / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GARCIA, Emerson; PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. As corregedorias e a tutela dos direitos fundamentais pelo Ministério Público no século XXI: do movimento do acesso à justiça à configuração constitucional e o compromisso estratégico com a produção de resultados socialmente relevantes. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

GODINHO, Robson Renault. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público Ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. In: **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 5ª edição, 2015.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações disciplinares, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, para membros em estágio probatório. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: Atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro, volume V / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018.

LAURIA, Mariano Paganini; SANTOS, Marcelo de Oliveira. Aspectos da Avaliação de Resolutividade na atuação extrajurisdicional dos membros pela Corregedoria Nacional. In: **Boletim Informativo da Corregedoria Nacional**, Brasília, edição nº 02/2016, julho de 2016.

MARQUES, José Roque Nunes; PINHEIRO, André Luiz Rocha. A atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público e a independência entre as instâncias administrativa e penal. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público, Volume III / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

_____. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Rodrigo Iennaco de. Corregedoria e atuação do Ministério Público na área criminal. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Compromisso de ajustamento de conduta**: teoria e análise de casos práticos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito Civil**: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ZENKNER, Marcelo. Corregedoria e efetividade do Ministério Público: a necessidade de revisitar a atuação demandista. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público <i>José Márcio Maia Alves</i>	15
1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades <i>Giovanni Rattacaso</i>	33
1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades <i>Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende</i>	49
1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva <i>Pedro Evandro de Vicente Rufato</i>	65
▶ 1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais <i>Marco Antonio Santos Reis</i>	79
1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução <i>Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann</i>	95
1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público <i>Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann</i>	109



O MINISTÉRIO PÚBLICO DO FUTURO: A INTEGRIDADE COMO GUIA, A EFICIÊNCIA COMO CRITÉRIO DA GESTÃO PÚBLICO-FISCAL E A TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

THE PUBLIC MINISTRY OF THE FUTURE: INTEGRITY AS A GUIDE, EFFICIENCY AS A CRITERION OF PUBLIC-FISCAL MANAGEMENT AND TECHNOLOGY AS A STRATEGIC INSTRUMENT FOR THE REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Marco Antonio Santos Reis¹

Resumo: O presente artigo tem por escopo apresentar três perspectivas de atuação para a construção de um Ministério Público do futuro no tocante à defesa dos direitos fundamentais: a incorporação do paradigma da integridade; uma postura calcada na eficiência junto ao controle da gestão fiscal e do orçamento e a utilização da tecnologia para a concretização dos direitos.

Palavras-chave: Ministério Público. Integridade. Eficiência. Orçamento. Tecnologia.

Abstract: *This article aims to present three perspectives of action for the construction of a Public Ministry of the future regarding the defense of fundamental rights: the incorporation of the integrity paradigm; a posture based on efficiency with the control of fiscal management and budget and the use of technology to realize the rights.*

Keywords: *Public Ministry. Integrity. Efficiency. Budget. Technology.*

Sumário: 1. Introdução. 2. A integridade e o Ministério Público. 3. A integridade no acompanhamento da gestão pública fiscal: a legitimidade do Ministério Público para controlar o orçamento à luz da ordem jurídica e da vedação à proteção insuficiente e a visão compromissária de resultado e desempenho do orçamento. 3.1 Defesa da ordem jurídica. 3.2 Defesa do regime democrático. 3.3 Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. 4. A tecnologia da informação a serviço da gestão pública e dos direitos fundamentais. 5. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

Ao incumbir o Ministério Público brasileiro da defesa dos interesses sociais e indisponíveis, a Constituição da República de 1988 também o tornou, por consequência lógica, agente transformador do meio social, e não mero expectador. A missão de transformar a sociedade por meio da tutela dos direitos fundamentais, porém, exige de seus atores e, sobretudo, do Ministério Público um padrão de funcionamento rigoroso. Explica-se: a transformação social é um processo complexo e que lida com uma série de fatores de ordem fática, jurídica, cultural, econômica, científica e filosófica. Mais do que isto: aquele que está investido na condição de agente transformador não pode errar; deve agir dentro dos parâmetros legais e de moralidade pública e, de modo não menos importante, deve agir com eficiência e qualidade. Este é o tamanho do desafio do Ministério Público. Tal desafio passa necessariamente pelo enfrentamento de duas

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela UFRJ. Mestre em Direito pela Uerj. Ex-Professor Substituto de Direito Penal da UFRJ (2013/2014). Autor de diversos artigos jurídicos.

questões: a da integridade e a da gestão pública, a qual, insofismavelmente, diz com a qualidade, eficiência e transparência da execução orçamentária.

O presente artigo busca, desta forma, centrar o papel do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais na ideia ou princípio de integridade. A integridade é a lente pela qual o olhar do Ministério Público deve se projetar na tarefa de tutelar os direitos fundamentais. A tutelados direitos fundamentais, porém, não se dá no plano meramente abstrato-normativo, mas deita raízes na eleição de prioridades, administração e alocação dos recursos necessários à implementação do gasto público que reverte à sociedade sob a forma de direitos.

Destarte, em um primeiro momento, o escrito se voltará à descrição das linhas mestras do que se deve entender por integridade: como princípio, valor, programa e atividade de controle.

Numa segunda etapa, o artigo se ocupará de demonstrar o papel fundamental, em linhas básicas, do Ministério Público como legítimo agente de fiscalização e controle da gestão pública no contexto orçamentário.

Em um terceiro estágio, o estudo reforçará a necessidade de a atuação do Ministério Público estar acompanhada de estratégias capazes de dotar a atividade finalística da efetividade necessária: a tecnologia da informação a serviço da defesa dos direitos.

Por fim, as conclusões e caminhos para o Ministério Público do futuro.

2. A INTEGRIDADE E O MINISTÉRIO PÚBLICO

Os programas de integridade e de *compliance* têm assumido lugar de relevo na literatura jurídica especializada, bem como vêm sendo introduzidos na ordem jurídica brasileira paulatinamente. O tema da integridade desempenha papel central, notadamente, no setor privado. Mais especificamente como uma atividade de controle, essencialmente preventiva, dos comportamentos de pessoas jurídicas de direito privado, abrangendo não apenas a transparência e auditorias internas em matéria contábil (*disclosure approach*), mas também a exigência de parâmetros de governança corporativa, gestão de riscos e *compliance* ou cumprimento normativo.

A integridade pública é, destarte, o resultado ótimo de uma atividade orientada por certos princípios, valores e normas. Por esta razão, integridade pública e *compliance* são conceitos muito próximos, mas que, consoante a ideia esposada nesta sede, não se confundem. Tal não significa, porém, que estejam dissociadas. Pelo contrário: complementam-se. Conforme elucida Martín, “o termo Cumprimento Normativo (*compliance*) é um dos mais vagos e inexpressivos que jamais se forjou. Por si só não quer dizer nada, salvo o evidente: atuar conforme à legalidade”².

A tutela da integridade no setor público ainda se afigura tema incipiente no cenário brasileiro, mas de profunda relevância para a concreção de uma gestão pública eficiente e capaz de efetivar os direitos fundamentais, sobretudo, nos casos dos chamados direitos prestacionais (*Leistungsrechte*), como os atinentes à saúde e à educação.

O que justifica uma teoria da integridade também para o setor público? Inúmeros argumentos podem ser dados. Em primeiro lugar o próprio princípio da supremacia do interesse público justifica e exige todo um zelo para com a coisa pública. Em segundo lugar, uma interpretação conforme a Constituição permite, à luz dos princípios regentes da Administração Pública previstos no art. 37 da Lei Fundamental, notadamente o da legalidade e o da moralidade pública, estender a ideia de programas de integridade para além do setor privado. Se a integridade é uma realidade internacional no âmbito privado, com muito mais razão no setor público, ambiente em que a observância das regras é, por definição, mais rigorosa, uma vez que trata de recursos, funções e interesses indisponíveis da coletividade.

² MARTÍN, Adán Nieto (Coord). *Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas*. 1.ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p.29.

Em terceiro lugar, conforme se verá, há substratos legais no ordenamento jurídico brasileiro que permitem tal extensão.

Ao Ministério Público cabe o exercício diuturno do controle da integridade pública, uma vez que esta, enquanto princípio, valor e programa, é pedra angular para o bom funcionamento das políticas públicas e atendimento aos direitos fundamentais.

O que se entende por integridade? Segundo conceituação do atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, programas de integridade como “programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846, cujo foco é evitar a ocorrência de suborno e fraudes nos processos de licitação e na execução de contratos com o setor público”³.

Na compreensão do ordenamento jurídico brasileiro, os chamados programas de integridade possuem a natureza de parâmetro ou critério de valoração da medida da sanção a ser imposta à pessoa jurídica cometidora de ilícitos. Eis o disposto no inciso VIII, art. 7º da Lei 12.846: “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

O Decreto n. 8.420/15, por seu turno, em seus arts. 41 e 42 versa sobre a ideia de integridade:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Já o art. 42 do Decreto trata de elencar os parâmetros que irão servir de ponto de apoio de avaliação da existência e aplicação dos programas de integridade:

(I) o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; (II) os padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; (III) padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; (IV) treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; (V) a análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; (VI) registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; (VII) controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica; (VIII) os procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; (IX) a independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; (X) os canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé; (XI) as medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; (XII) os procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; (XIII) as diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; (XIV) verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; (XV) o monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento

3 BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade**: Diretrizes para Empresas Privadas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em 28.02.2019

na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e a (XVI) transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

Por seu turno, o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, em seu inciso II, art. 3º, elenca a integridade como princípio da governança pública. Também como princípio está indicada a transparência. Entendida a governança pública, à luz do disposto no inciso I do art. 2º do mesmo diploma, como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Também a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11), no art.4º, inciso VIII, dispõe sobre a integridade da informação, evidenciando o caráter amplo e pleno da integridade.

O conceito de integridade, pública ou privada, não está explícito na Lei Fundamental, mas é uma decorrência da própria sistemática e diretriz principiológica das normas constitucionais brasileiras. A integridade, como elemento unificador ou mesmo supraprincípio, é o que informa e resume a escorreita observância das normas-princípio que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A integridade é legalidade porque seus programas estão intimamente ligados, embora não se confundam, com a ideia de cumprimento normativo ou *compliance*. É impessoalidade porque o procedimento para manter a integridade em um sistema é objetivo, e não depende nem pode permitir a ingerência de personalismos. É moralidade porque a integridade necessita da observância de cânones ou padrões mínimos ético-morais de conduta para todos os atores. É publicidade porque se faz imperioso que toda a sociedade tome conhecimento dos atos e procedimentos exigíveis e praticados por todos. Finalmente, a integridade é eficiência, pois um direito só é devidamente tutelado se o poder-fazer que repousa em seu núcleo actualizar-se, isto é, tornar-se concreto. E não apenas a concreção deste direito, como a concreção da forma mais idônea na relação entre disponibilidade de meios e fins a serem atingidos.

A integridade se mostra, portanto, como: a) princípio de governança pública, expresso no Decreto n. 9.203/17, no inciso II do art. 3º, consistente na conformidade entre o conjunto de normas, procedimentos e atos que tem por escopo a observância dos direitos fundamentais e a prática dos atores incumbidos desta tarefa à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da transparência; b) programa de conduta, conforme expresso nos arts. 41 e 42 do Decreto n. 8.420/15 c.c inciso VIII do art. 7º da Lei n. 12.846, o que inclui uma série de posturas como auditorias, canais de denúncia, mecanismos de interrupção de práticas ilícitas, códigos de ética, procedimentos internos de controle, entre outros; c) mecanismo ou atividade de controle sobre a conduta do setor privado e público enquanto atores no processo de implementação de direitos fundamentais. Neste sentido, faz-se imperioso conjugar o disposto no Decreto n. 9.203/2017 com o Decreto-Lei 200, de 1967.

O conhecido Decreto-Lei n. 200, de 1967, traz em seus arts. 6º, inciso V, e 13, um fundamento legal anterior à própria Constituição da República de 1988 à noção de integridade. Trata-se do princípio do controle que, a rigor, condensa a ideia essencial da integridade pública. Eis a dicção do art. 13:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

O dispositivo acima impõe, literalmente, o alinhamento de todas as engrenagens da Administração Pública às normas e práticas garantidoras da prioridade do interesse público. Estabelece o controle não só pelas instâncias hierarquicamente superiores, mas, também, a necessidade de protocolos e controles

internos capazes de dotar a atividade administrativa dos atributos que esta deve ter para realizar o interesse público, notadamente, o primário.

Integridade encerra três ideias básicas: a) integridade é integração, pois as partes do todo da Administração Pública funcionam de modo coordenado, harmônico, integrado; b) integridade também é solidez, consistência de determinadas práticas. Por fim, c) integridade também expressa uma noção de conformidade, adequação das atividades desempenhadas pela Administração Pública a um parâmetro de controle, e, neste caso, decorre do princípio da legalidade sob o ponto de vista formal e material. Enquanto direito fundamental, a integridade pública se expressa como dimensão do direito subjetivo fundamental à segurança, mais precisamente sob a forma de segurança jurídico-administrativa por parte dos cidadãos no sentido de previsibilidade das práticas da Administração em conformidade com princípios, regras e valores aplicáveis à atuação do setor público.

Como princípio, a integridade pública é uma espécie de supraprincípio resultante da incidência coordenada e harmônica dos cinco princípios regentes da Administração Pública (art. 37, caput, da CRFB de 1988) e de outros princípios legais derivados destes. Como atividade, a integridade pública se expressa em um princípio de controle e de cumprimento normativo (*compliance*) aplicado ao setor público.

3. A INTEGRIDADE NO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA FISCAL: A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CONTROLAR O ORÇAMENTO À LUZ DA ORDEM JURÍDICA E DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO INSUFICIENTE E A VISÃO COMPROMISSÁRIA DE RESULTADO E DESEMPENHO DO ORÇAMENTO

Neste apartado duas questões básicas demandam resposta: o que fundamenta a possibilidade de o Ministério Público realizar um controle ou tutela de integridade na gestão fiscal, na execução do orçamento? Com a resposta positiva, seguem-se mais duas perguntas: como deve o Ministério Público exercer esse controle e de que modo isto impacta a efetividade dos direitos fundamentais?

No que concerne à fiscalização da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e da gestão pública, cumpre asseverar que tal escopo se insere na defesa dos valores mencionados no artigo 127 da CR, notadamente, no que tange à defesa da ordem jurídica e dos interesses coletivos. No entanto, faz-se imperativo mencionar a própria Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:

Art.59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I- atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23(...)

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade...

Tais dispositivos são exemplos absolutamente claros da legitimidade do Ministério Público no que se refere ao acompanhamento e tomada de medidas extrajudiciais e judiciais no contexto da gestão fiscal dos entes públicos. Mais do que isto, evidencia que tal legitimidade e atribuição do Ministério Público é autônoma e independente, ainda que conte com o auxílio, por vezes, de crucial relevância, dos demais entes fiscalizadores.

Mas não só. Tal possibilidade de controle também se fundamenta no chamado princípio da proporcionalidade sob a vertente da proibição de proteção insuficiente. A proibição de insuficiência (*Untermassverbot*), em oposição à proibição de excesso (*Übermaßverbot*) e às proibições de intervenção

(*Eingriffsverbote*), é um modo de expressão dos direitos fundamentais e se alicerça estruturalmente no chamado dever de proteção (*Schutzpflicht*) estatal, bem como na aplicação do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*) em sua terceira etapa, a saber, a aferição da proporcionalidade em sentido estrito (*Angemessenheit*): a proporcionalidade como parâmetro de aferição da constitucionalidade de certa intervenção estatal enquanto medidas suficientes de caráter normativo e concreto para proteger de modo adequado e efetivo bens jurídicos acolhidos pela Constituição numa eventual posição de conflito.

A chamada proibição de insuficiência ou de proteção deficiente é uma construção da dogmática jurídica alemã, tendo sido acolhida pelo Tribunal Constitucional Alemão (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*) pela primeira vez em 1993 (*Bundesverfassungsgericht – in BVerfGE 88,203 em 28 de maio de 1993*) por meio do seguinte enunciado:

O Estado, para cumprir seu dever de proteção, tem de tomar medidas suficientes de caráter normativo e material – sob a consideração de bens jurídicos conflitantes - que conduzam à realização de uma proteção tão adequada como efetiva⁴.

A despeito de boa parte da doutrina brasileira e de o Supremo Tribunal Federal associar a proibição de proteção insuficiente à máxima da proporcionalidade no contexto do teste ou controle de proporcionalidade em sentido estrito (*Angemessenheitskontrolle – oder prüfung*), a questão não é unânime nem mesmo na Alemanha, pontuações feitas por Breckwoldt⁵:

Enquanto critério material de eficaciedade da limitação de direitos fundamentais prestacionais, mais uma vez, o princípio da proporcionalidade cumpre um papel decisivo. Acima de tudo encontra aplicação em sua manifestação como proibição de proteção insuficiente (...)Especificidades surgem, especialmente, com respeito ao fato de que no caso do exame da proibição de insuficiência existe não apenas uma única alternativa de comportamento que deve ser examinada e, neste sentido, uma ligação entre proporcionalidade e alternatividade deve ser levada a cabo. Até agora não foi possível se obter unidade sobre a precisa modelação da proibição de insuficiência. Contudo, não é necessário, aqui, aprofundar essa questão; decisivo é, mesmo dentro da proibição de insuficiência no âmbito do exame de proporcionalidade em sentido estrito, realizar uma ponderação entre o bem jurídico protegido afetado pela omissão e os interesses legitimados pela omissão, os quais podem repousar tanto nos direitos fundamentais de terceiros como em bens coletivos.

Como acentua Canaris, o qual deu grande contribuição aos contornos da proibição de insuficiência, esta não coincide com o dever de proteção que de algum modo a fundamenta. A proibição de insuficiência se preocupa mais com o “como” da proteção e está inegavelmente atrelada a um critério ou exame de eficiência:

A proibição de insuficiência não coincide com o dever de proteção, de modo que aquela não teria função independente em face deste. Quem aceita isto ignora o significado do simples direito na realização dos mandamentos de proteção dos direitos fundamentais. Colocado de maneira um tanto simplista, a questão do dever de proteção está preocupada com o “se” da proteção, enquanto a proibição da insuficiência tem como tema a questão do “como” da proteção. Pois a “Constituição fornece (apenas) a proteção como meta, não sua configuração em detalhes. Por conseguinte, em um primeiro passo da existência do dever de proteção enquanto tal deve ser fundamentada e, em um segundo passo, deve se realizar uma checagem sobre se o simples direito é suficiente ou em que medida se revela um déficit de proteção. (...) Não se trata de medir do mesmo modo como se mede uma intervenção em

4 Tradução do original feito pelo autor da resposta: Der Staat muss zur Erfüllung seiner Schutzpflicht ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreifen, die dazu führen, dass ein - unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter - angemessener und als solcher wirksamer Schutz erreichbar wird (Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 88,203 am 28.05.1993)

5 BRECKWOLDT, M. **Grundrechtskombinationen**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, p. 41. Trecho no original traduzido por este autor: Als materielles Kriterium der Wirksamkeit der Beschränkung grundrechtlicher Lesitungsrechte spielt wiederum der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine entscheidende Rolle. Anwendung findet er vor allem in seiner Ausprägung als Untermaßverbot. (...) Besonderheiten ergeben sich insbesondere hinsichtlich der Tatsache, dass bei der Prüfung des Untermaßverbots nicht bloß eine einzige Verhaltensalternative existiert, die zu rufen ist und insofern eine Verknüpfung von Verhältnismäßigkeit und Alternativität zu erfolgen hat. Über die genaue Ausformung des Untermaßverbots konnte bislang keine Einigkeit erzielt werden. Dies zu vertiefen ist hier allerdings auch nicht notwendig, entscheidend ist, dass auch innerhalb des Untermaßverbots im Rahmen der Angemessenheitsprüfung eine Abwägung zwischen den durch das Unterlassen betroffenen Schutzgütern und den das Unterlassen legitimierenden Interessen, die sowohl in den Grundrechten Dritter, als auch in kollektiven Gütern liegen können, vorzunehmen ist.

um direito fundamental no contexto da proibição de excesso. Em vez disto deve ser examinado se a proteção atende aos requisitos mínimos para a sua eficiência e se os bens jurídicos e interesses não são valorados de forma conflitante. No entanto, o conteúdo do dever de proteção é autoevidente porque um dever de tomar medidas ineficazes seria absurdo, mas tal só se aplica a uma visão bastante abstrata e não muda o fato de que cada variável exige um exame específico de eficiência; porque esse (exame) representa um critério variável, uma vez que depende de se a proteção é suficientemente eficiente – e nisso repousa uma questão independente da do fundamento do dever de proteção, o que é, portanto, perfeitamente lógico para tematizá-la separadamente sob o conceito de proibição de insuficiência.⁶

E em que medida a proibição da proteção insuficiente fundamenta a possibilidade de controle da gestão fiscal por meio do controle do orçamento a ser exercitado pelo Ministério Público? O argumento tem a seguinte estrutura: se (i) a Constituição de 1988 consagra a tutela de direitos fundamentais, deve garantir os meios de efetivá-los em algum grau satisfatório; se (ii) direitos dependem da presença de recursos financeiros e tais recursos estão previstos e fixados no orçamento público; se (iii) cabe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, nesta medida, por consequência, também a defesa dos direitos fundamentais correspondentes a esses interesses; (iv) então, o órgão legitimado para tal deve poder agir para fiscalizar a suficiência dos recursos disponíveis a serem alocados para a satisfação deste mister, bem como a forma do emprego de tais recursos de modo eficiente e constitucionalmente idôneo.

A pergunta acerca dos limites desse controle exercido pelo Ministério Público pode ser respondida por meio da correta aplicação do princípio da proporcionalidade e também por meio de outros dispositivos e instrumentos legais previstos na ordem jurídica.

Na tarefa de controlar a legalidade, correção, aplicação, execução orçamentária e a própria eleição de prioridades orçamentárias, o Ministério Público deve se servir de uma série de regras que fazem o ônus da demonstração da integridade orçamentária ser do Poder Público, o que facilita a fiscalização e o papel transformador da atuação ministerial.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o disposto no art. 59, inciso V, impõe esse dever ao gestor, bem como institui este cânone interpretativo, relacionando-o também ao Ministério Público:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a (...) V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

No Decreto-Lei n. 200/67, mais precisamente no disposto no art. 93, existe uma norma vigente extremamente relevante na interpretação da distribuição deste ônus:

Art. 93. quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Também o art. 113 da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93) estipula que:

Art. 113. o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta lei será feito pelo tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos

⁶ V. CANARIS, Claus-Wilhelm. **Grundrechte und Privatrecht**: eine Zwischenbilanz. Berlin: Walter de Gruyter, 1999, p. 86 et seq. Trecho no original: "Das Untermaßverbot fällt auch nicht mit der Schutzpflicht zusammen, so daß es gegenüber dieser keinerlei eigenständige Funktion hätte. Wer dies annimmt, verkennt die Bedeutung, welche dem einfachen Recht bei der Verwirklichung von grundrechtlichen Schutzgebieten zukommt. Etwas vereinfachend gesprochen geht es bei der Frage nach der Schutzpflicht um das „ob“ des Schutzes, während das Untermaßverbot die Frage nach dem „wie“ thematisiert. Denn „die Verfassung gibt (nur) den Schutz als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im einzelnen“. Demgemäß ist in einem ersten Schritt des Bestehens der Schutzpflicht als solcher zu begründen und in einem zweiten Schritt zu überprüfen, ob das einfache Recht dieser hinreichend Rechnung trägt oder insoweit ein Defizit aufweist. (...) Dabei geht es nicht etwa darum, das – in der gleichen Weise wie bei einem Eingriff in ein Grundrecht am Übermaßverbot zu messen. Vielmehr ist zu prüfen, ob der Schutz den Minimalanforderungen an seine Effizienz genügt und ob gegenläufige Rechtsgüter und Interessen nicht "berwertet" sind. Allerdings gehört zum Inhalt der Schutzpflicht selbst, weil eine Pflicht, unwirksame Maßnahmen zu ergreifen, widersinnig wäre, doch trifft das nur bei einer sehr abstrakten Sichtweise zu und ändert nichts daran, daßes jeweils zusätzlich einer problemspezifischen Prüfung der Effizienz bedarf; denn diese stellt ein abstufbares Kriterium dar, weil es darauf ankommt, ob der Schutz hinreichend effizient ist – und darin liegt eine gegenüber der Begründung der Schutzpflicht eigenständige Fragestellung, die demgemäß in der Tat sinnvollerweise unter dem Begriff des Untermaßverbots gesondert thematisieren ist."

interessados da administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

Não é outra a lição certa e pioneira de Élide Graziane⁷:

É pacífica, sob tal influxo interpretativo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, em consonância com o disposto no art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 1.967, considera que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova (vide acórdãos TCU 11/97 Plenário; 87/97 2ª Câmara; 234/95 2ª Câmara; 291/96 2ª Câmara; 380/95 2ª Câmara). Nessa mesma linha de sentido, vale citar elucidativo trecho do voto proferido pelo Min. Adylson Motta na Decisão nº 225/2000 da 2ª Câmara do TCU:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”.

No Supremo Tribunal Federal, a matéria também já restou pacificada em favor do sistema de controle, na medida em que impõe ao gestor (sobretudo, ao ordenador de despesas) o ônus de provar que a despesa foi regular, o que se depreende do clássico precedente contido no julgamento do Mandado de Segurança 20.335/DF: “*Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.*” (STF, Pleno, MS 20.335/DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 13.10.82, DJ 25.02.83, v.u., grifo nosso)

Em face de tais pressupostos decorrentes do art. 113 da Lei de Licitações e do art. 93 do Decreto-Lei nº. 200, de 1967, emergem com bastante clareza a relevância e a força dos efeitos que irradiam da emissão dos alertas automáticos pelos Tribunais de Contas, nos termos do art. 59 da LRF.

Para que direitos fundamentais sejam contemplados concreta e eficientemente também é condição necessária a mudança de paradigmas quanto à compreensão do que representa o orçamento público. Neste sentido se insere uma visão programática, compromissária de resultado do orçamento público.

Consoante explica Giacomoni, o novo orçamento de desempenho trabalha com três vórtices ou pilares principais, a saber: a estrutura de programa, o sistema de mensuração de desempenho e o sistema de determinação de custos⁸.

O chamado orçamento de resultados tem como cerne a ideia de que

Ao sustentarem a administração pública por meio dos impostos, os cidadãos devem sentar no banco da direção e explicitar quais os resultados que eles querem em contrapartida aos recursos repassados ao setor público. Nesse sentido, os orçamentos devem basear-se em resultados e a administração pública deve ser controlada e responsabilizada por eles⁹.

Enquanto o orçamento-desempenho se volta para o aspecto da eficiência econômica, o orçamento-resultado se concentra nos efeitos que a execução daquele terá para as necessidades sociais, para o desenvolvimento econômico-social¹⁰.

A compreensão da execução orçamentária para a consecução de direitos fundamentais deve guardar aspectos de desempenho à luz do princípio da eficiência, bem como deve levar em conta o impacto social ou o resultado propriamente dito: que os direitos saiam do papel e ganhem concretude na vida das pessoas. O

7 Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/217/custeio-dos-direitos-fundamentais-e-protecao-ao-patrimonio-publico-e-a-probidade-administrativa-duas-propostas-de-integracao-entre-os-sistemas-judicial-e-de-contas-para-melhor-controlar-o-alcance-de-tais-fins>>.

8 GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16.edição. São Paulo: Atlas, 2016, p. 193.

9 (GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16.edição. Atlas: São Paulo, 2016, p. 203.)

10 GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16.edição. São Paulo: Atlas, 2016, p. 197.

caráter compromissário do orçamento, por seu turno, deve guardar a ideia de obrigatoriedade de satisfação de um núcleo mínimo de cada direito fundamental, o que evidencia, também, neste particular a vedação ao retrocesso social (*Verbot des sozialens Rückschritts*).

Diante dessas considerações, como pode o Ministério Público atuar de maneira preventiva, resolutive e eficiente à luz dos programas de integridade? Os instrumentos administrativos ou extrajudiciais como recomendações e termos de ajustamento de conduta são conhecidos. O importante é a delimitação de estratégias eficientes, as quais, a mero título ilustrativo, incluem: a) acompanhamento, participação durante o processo e fiscalização prévia das propostas orçamentárias, mediante recomendações e audiências públicas; b) necessidade de exigir do Poder Público cada vez mais transparência e informações claras, seguras, atualizadas, minudenciadas e precisas sobre os registros contábeis e documentos públicos com relevo para o financiamento de direitos; c) estipulação em termos de ajustamento de conduta da necessidade de procedimentos internos de controle e auditoria mais eficazes e modernos por parte das entidades e unidades gestoras; d) acompanhamento das transições entre as gestões a fim de se evitar soluções de continuidade em compromissos assumidos pela gestão anterior; e) perfectibilização dos canais de denúncia de irregularidades, fraudes e ilícitos dentro da estrutura administrativa pública com a devida proteção e estímulo aos funcionários autores das denúncias, entre outras providências.

4. A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO A SERVIÇO DA GESTÃO PÚBLICA E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A tecnologia de informação como instrumento apto a efetivar direitos fundamentais de uma forma mais qualitativa e dinâmica já é uma empreitada plenamente executável. As chamadas tecnologias da informação aplicadas ao controle “engloba(m) uma série de domínios e paradigmas em grande destaque atualmente, tais como *Big Data, Analytics, Data Mining, Text Mining, Business Intelligence e Business Discovery*”¹¹. A chamada ciência de dados (Data Science) explora

enormes e diversas bases de dados, utilizando técnicas de preparação de dados, modelagem preditiva, mineração de dados, aprendizagem de máquina, visualização de dados e análise estatística para investigar problemas nos mais diversos domínios, como detecções de fraudes, gerência de riscos, criação de indicadores, recomendações, análise preditiva e análise de opiniões e tendências¹².

O controle indutor da transformação digital no bojo do setor público é imperativo a ser levado a cabo não só pelos gestores, mas também pelo Ministério Público, tanto sob a perspectiva interna como pelo prisma externo, voltado à atividade finalística.

Destarte, a análise preditiva “automatizada permite o processamento da informação na busca por tendências, riscos e indícios”, além de propiciar ao órgão de controle que possa se antecipar, “planejando suas ações de modo oportuno”, sob “a forma de acompanhamento individualizado e *pari passu* de ações governamentais de risco”¹³.

A utilização de análise preditiva pode, por exemplo, acompanhar com celeridade e com alto grau de precisão a evolução de gastos com pessoal em cada ente federativo. Não apenas por quadrimestre, mas, a rigor, em intervalos temporais bem mais curtos, permitindo ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle a expedição de recomendações e implementação de medidas tendentes ao reequilíbrio das contas públicas.

¹¹ BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord). *O controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2016, p. 308.

¹² Ibidem.

¹³ Idem, pp.311-312.

Cite-se como exemplo de utilização da análise preditiva o modelo preditivo do TCU que estima o risco de ocorrência de fraudes e conluio entre a unidade gestora e o fornecedor, hipótese esta deletéria ao financiamento de direitos e que ocorre diuturnamente Brasil afora. O modelo funciona da seguinte forma:

O modelo se apresenta como um ambiente de consulta interativo, que o auditor utiliza para enriquecer e aprofundar seu próprio conhecimento de negócio, onde é possível comparar, ordenar e selecionar subconjuntos de instâncias. Um indicador central calculado pelo modelo, que denominamos genericamente de risco, é combinado a um amplo conjunto de dados e indicadores secundários descrevendo o universo de objetos de controle associado ao tema escolhido, permitindo ao auditor escolher os alvos de suas ações de controle. (...) O TCU define objetos de controle como sendo qualquer ato, programa, atividade, projeto, processo, contrato, aquisição, sistema, entidade ou órgão que envolva o uso de recursos públicos federais e que é, por isso, sujeito à sua fiscalização. Por essa perspectiva podemos dividir o universo inicial de objetos de um tema, foco de um esforço de fiscalização em planejamento, em duas grandes classes: A: objeto de controle vale o esforço de ser auditado; B: o objeto de controle não vale o esforço de ser auditado¹⁴.

A análise preditiva pode e deve integrar os quadros do Ministério Público a fim de otimizar e tornar mais qualitativa sua atividade de fiscalização e na defesa de direitos fundamentais, racionalizando a enxurrada de demandas na área da saúde, da cidadania, do meio ambiente, de proteção e defesa ao consumidor, etc.

Também a utilização de dados geoespaciais para a defesa dos direitos fundamentais é ferramenta imprescindível, notadamente, no que se refere à construção de bases de dados georreferenciados e ao sensoriamento remoto. O sensoriamento remoto, como acentua Balaniuk,

viabiliza a formação de grandes bases de imagens georreferenciadas que podem servir no acompanhamento, inspeção e registro remoto de objetos de interesse para o controle, tais como obras públicas, reservas ambientais... diminuindo drasticamente a necessidade de visitas in loco e permitirá o acompanhamento de um número muito maior de empreendimentos quase em tempo real¹⁵.

O valor de tal tecnologia na verificação da probidade na entrega e execução de serviços e obras públicas, no acompanhamento real e material da despesa pública em determinados setores é de extrema relevância. Outro exemplo de ferramenta tecnológica para aprimorar a probidade na administração é a chamada Internet das Coisas (IoT), que basicamente expressa a ideia de aparelhos conectados a qualquer coisa física, numa rede integrada, capazes de coletar, monitorar e transmitir informação sem a intervenção humana. O potencial da internet das coisas no monitoramento de obras e serviços públicos (quantitativo de material, entrega de bens e serviços), além de benefícios jungidos à gestão de políticas públicas em si (iluminação pública, fornecimento e controle de medicamentos, monitoramento do meio ambiente, etc.), promove uma redução de custos e otimização da eficiência na gestão administrativa.

Conforme salienta Silvio Meira:

Coisas, aqui, são dispositivos que têm, em alguma intensidade, capacidades de computação, comunicação e controle [...] Se não tem sensores ou atuadores que lhe permitem características de controle, um objeto está no plano de computação e comunicação, é uma máquina em rede; se não tem capacidade de comunicação, é um sistema de controle digital; se não tem capacidades computacionais, é o que antigamente se chamava (e ainda existem hoje) sistemas de telemetria. Coisas, aqui para nós, têm as três características, e todas elas digitais. A gente até poderia dizer que coisas, no sentido de internet das coisas, são objetos digitais completos. Mas é preciso dizer que as coisas, no verdadeiro sentido da internet das coisas, são na verdade outras coisas – objetos físicos, sem qualquer das características acima, que são envelopados por uma camada digital que tem as características da imagem. E isso vai de uma lâmpada e uma fechadura até uma turbina e um veículo inteiro. Daqui

¹⁴ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (Coord). **O controle da administração na era digital**. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 403.

¹⁵ Idem, p. 323.

pra frente, neste texto, coisas são a combinação de objetos físicos quaisquer com sua camada digital, normalmente inseparáveis...¹⁶

Conforme o relatório da Internet Society de 2015, cinco são as questões prementes das tecnologias envolvendo a IoT: segurança, privacidade, interoperabilidade, as matérias legais e regulatórias de direitos e a questão das economias emergentes e em desenvolvimento¹⁷. Como expõe Magrani, existem alguns riscos associados a essa tecnologia: a) o risco da identificação, a saber, a associação de certos dados a uma identidade específica, o que poderia abarcar identificação facial e digital ; b) o risco de rastreamento, permitindo-se a localização de uma pessoa em um ponto no espaço e no tempo; c) o risco da criação de dossiês de informação sobre certos indivíduos (*profiling risk*); d) o risco à privacidade dos usuários, o qual “pode ocorrer durante as mudanças de controle do *lifecycle* da tecnologia se for liberada alguma informação pessoal do usuário”¹⁸. Para superar esses problemas, a literatura tem sugerido um tripé:

1. Criação de protocolos de segurança e algoritmos criptográficos leves;
2. Implementações leves e eficientes de protocolos de segurança e algoritmos criptográficos;
3. Implementações seguras em hardware e/ou software.¹⁹

A internet das coisas permite, por exemplo, que os insumos, medicamentos, aparelhos de um determinado hospital público sejam monitorados em tempo real, sem a necessidade de vistorias frequentes. Na hipótese de falta de algum insumo ou medicamento, quebra de máquinas e equipamentos de exames e cirurgia, a título ilustrativo, tais eventos seriam fácil e rapidamente detectáveis e, por isso mesmo, solucionados. As aplicações na tutela de direitos fundamentais são inúmeras: a) o monitoramento do armazenamento e utilização de insumos e bens públicos em escolas, hospitais, repartições; b) monitoramento do gasto público com deslocamento de veículos, utilização de máquinas em obras e serviços, etc.

Nesse sentido, sem, contudo, exaurir o tema²⁰ em respeito às limitações de espaço, faz-se extremamente promissora a utilização da tecnologia *blockchain* para propiciar segurança, eficiência, integridade, autenticidade e primariedade às informações públicas referentes não só à gestão fiscal e seus desdobramentos na execução orçamentária, mas também no que se refere à operacionalização de contratos e convênios públicos e aos procedimentos licitatórios.

Na definição técnica de Bashir, *blockchain* é “um livro-razão distribuído de pessoa para pessoa que é criptograficamente seguro, que somente permite inserções, imutável (extremamente difícil de alterar), e atualizado apenas por meio de consenso ou acordo entre os pares”²¹. Especialmente elucidativos os apontamentos de utilização da tecnologia para o setor público realizados por Fraunhofer-Gesellschaft²²:

Para o setor público, a tecnologia Blockchain é tanto um risco como também uma oportunidade. A digitalização da Administração tem se distinguido, até agora, para acelerar os processos existentes ou torná-los mais eficientes. Com a tecnologia Blockchain, acrescenta-se uma dimensão nova às correntes

16 MEIRA, Silvío. **Sinais do futuro imediato**, #1: internet das coisas. Recife: Ikewai, 2016.

17 MAGRANI, Eduardo. **A Internet das coisas**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2018, p. 132.

18 Ibidem, p. 97 et seq.

19 Ibidem, p. 98.

20 Ainda no campo da tecnologia aplicada ao controle da probidade, poder-se-ia citar, a título ilustrativo, a utilização de mecanismos de inteligência artificial. A inteligência artificial, sabe-se, trabalha com a percepção de sistemas ou ambientes por agentes inteligentes que buscam soluções (*problem solving*) ou na esteira do atingimento de metas (*achievement of goals*). Neste contexto, a utilização do NLP (Natural Language Processing), associado ou não a algoritmos de *deep learning*, permitindo às máquinas a leitura e entendimento de padrões comportamentais com aprendizado a partir desta interação com o ambiente. Tal é relevante também digno de nota o Sistema de Auditoria de Orçamentos (SAO 2.0), desenvolvido pelas Secretarias de Obras do Tribunal de Contas da União, auxiliando “os auditores nos trabalhos de análise de orçamentos de obras, reduzindo o tempo que era empregado na preparação e no processamento de dados da planilha orçamentária, aumentando a produtividade dessa tarefa em comparação às análises não automatizadas”. O SAO 2.0 é “uma ferramenta de avaliação de risco em orçamentos de obras públicas” e “possui capacidade de identificar, de forma automatizada, uma série de irregularidades, tais como: i) erros de cálculos de valores parciais; ii) existência e incidência de administração local medida por mês; (iii) existência de verba discriminada de forma explícita; (iv) duplicidade de serviços com características de administração local ; e (v) incidência de serviços idênticos com preços diferentes em um mesmo orçamento”. Cf. OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. **O controle da Administração na era digital**, p. 459.

21 BASHIR, Imran. **Mastering Blockchain. Distributed ledger technology, decentralization, and smart contracts explained**. 2. ed: Birmingham, UK, Packt Publishing, 2018, p. 16. No original: “Blockchain is a peer-to-peer , distributed ledger that is cryptographically-secure, append-only, immutable (extremely hard to change), and up dateable only via consensus or agreement among peers”.

22 PRINZ, Wolfgang; SCHULTE, A.T. (Ed.) **Blockchain und Smart Contracts. Technologien, Forschungsfragen und Anwendungen**. Disponível em: <https://www.sit.fraunhofer.de/fileadmin/dokumente/studien_und_technical_reports/Fraunhofer-Positionspapier_Blockchain-und-Smart-Contracts.pdf?_=1516641660>, pp. 30-31. Acesso em 15 out. 2018.

funções estatais organizadas por meio da substituição dessas por funções organizadas de modo privado.

Ao mesmo tempo o uso da tecnologia Blockchain oferece o potencial, a transparência e a confiabilidade para fortalecer os processos administrativos. Para a comunicação interna a Blockchain oferece a chance, em especial, de simplificar os processos cruzados ao nível da Administração Pública. Em muitos casos os atores do setor público atuam como intermediários. A Administração Pública mantém registros para documentar relações de propriedade e os notários asseguram as transferências de propriedade por meio de sua posição de confiabilidade especial. Além disso, em muitos casos o Estado atua como terceira instância de confiabilidade, como nas hipóteses de confirmar a identidade de pessoas ou coisas ou a autenticidade de documentos. (...) Em especial a Blockchain é chamada no contexto de registros e transferências de propriedade. Sua propriedade de documentar transações de forma comprovável, transparente e imutável se aproxima muito das exigências do gerenciamento clássico de registros. Os fundamentos para o uso da tecnologia Blockchain podem variar. É interessante para aquelas regiões nas quais as estruturas clássicas do Estado para registro, ou a ausência delas, estão faltando. Lá onde as estruturas estatais já estão estabelecidas, o processo de transferência de propriedade pode se desenrolar de modo ainda mais transparente e rápido com auxílio da tecnologia. Ademais, a tecnologia pode também ser usada na colaboração administrativa interna, como por exemplo, para a verificar se certos dados ou documentos estão presentes ou não e uma Administração. Afora isto, é possível proteger, por meio de uma cadeia de blocos (blockchain), a integridade de dados e documentos, o que, pelo menos da perspectiva do usuário, pode representar uma alternativa menos onerosa do que as assinaturas digitais.

A tecnologia blockchain se mostra, portanto, como um mecanismo capaz de atender às imposições legais de autenticidade, integridade, imodificabilidade, segurança, primariedade e transparência da informação. Sob o ponto de vista prático, não seria possível aos órgãos da administração alterar lançamentos, registros, movimentações e transferências pretéritas. Por outro lado, representaria uma economia considerável no custo de processamento dos atos da administração, o que evitaria um sem-número de casos de prejuízo ao erário por treinamento precário dos agentes administrativos ou falta de estrutura material. A despeito da necessidade de alguma regulamentação²³, as linhas mestras para a utilização da ferramenta já estão dadas e devem ser exigidas do Poder Público, garantindo-se o acesso e abertura a toda a sociedade. Os potenciais de utilização são imensuráveis: o acompanhamento dos estágios da realização da despesa pública; o acompanhamento em tempo real e atualizado do nível do gasto público; a imutabilidade das transferências e movimentações financeiras; a comprovação em tempo real e de modo seguro do investimento mínimo em saúde e educação; a inalterabilidade das movimentações de recursos; a impossibilidade de utilização indevida de recursos depositados em fundos com destinação protegida sem a existência de rastros comprovados da movimentação indevida; a inalterabilidade das propostas em procedimentos licitatórios; a impossibilidade de aposições de assinaturas fraudulentas, entre vários outros casos exemplificativos.

Por fim, mas não de forma menos importante, os chamados contratos inteligentes (*smart contracts*) também figuram como tecnologia comumente associada à tecnologia *blockchain* com aplicações fantásticas em termos de eficiência e segurança para o setor público. Conforme acentua a doutrina especializada:

Contratos inteligentes são programas autoexecutáveis que rodam no blockchain e são capazes de impor regras, conseqüências e cálculos sobre todas as transações que acontecem no blockchain (...) Esse conceito revolucionário automatiza a execução de promessas contratuais sem quaisquer intermediários ou terceiros confiáveis e melhora a transparência como cada nó individual no blockchain cumpre os protocolos especificados no contrato inteligente Todas as transações do contrato são armazenadas em blockchain em uma ordem cronológica para acesso futuro, juntamente com a trilha de auditoria

²³ A tecnologia blockchain trata da construção de confiança compartilhada, estando perfeitamente inserida no espírito do disposto no inciso II do art. 48 da LRF. O debate de sua utilização para o setor público ainda é incipiente no Brasil, havendo discussões a respeito da pertinência de uma blockchain privada ou pública. No Brasil, cite-se como projeto-piloto com a utilização de componentes da tecnologia o BNDS-token, permitindo-se o rastreamento das aplicações dos empréstimos concedidos pela instituição. Veja-se em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-lanca-consulta-publica-em-busca-de-componentes-blockchain-para-o-bndestoken>>. Acesso em: 16 out. 2018.

completa de eventos. (...) Contratos inteligentes fazem toda a rede se comportar como um grande computador central, mas evitam risco de falhas, custo e confiança de um mecanismo de computação centralizado²⁴.

O potencial do mecanismo dos contratos inteligentes para prevenir fraudes na construção, execução e movimentação orçamentária é fabuloso. Mas não só: os contratos administrativos diretamente ligados à prestação de serviços essenciais à satisfação e direitos fundamentais podem, perfeitamente, ser celebrados em bases tecnologicamente mais avançadas como nos contratos inteligentes, permitindo uma segurança muito maior na lisura, correção e eficiência da prestação desses serviços, o que reverte à sociedade sob a forma de direitos efetivos.

A Lei Complementar nº 131, por seu turno, incorporou o chamado princípio da transparência na gestão fiscal, mais precisamente nos arts. 48²⁵, 48-A e 49, o que evidencia ser o princípio verdadeiro alicerce ou pilar da atuação preventiva em referência à gestão fiscal²⁶. Tais dispositivos são de absoluta relevância, uma vez que encerram verdadeiro suporte legal, no campo da gestão fiscal, para a tutela preventivo-resolutiva da gestão pública ao não só permitir, como impor o uso de meios eletrônicos e tecnologias hábeis ao controle orçamentário em todos os seus tópicos (receita, despesa, etc.) e o acesso do cidadão a este sistema.

5. CONCLUSÕES

O balanço das ponderações feitas acima aponta numa única direção: o Ministério Público brasileiro, a despeito do muito que já realizou, precisa avançar mais. Não se trata de aprimoramento, apenas, mas de verdadeira necessidade: a da coletividade e, por conseguinte, da própria instituição Ministério Público. A demanda por uma atuação realmente eficiente, qualitativa e transformadora é crescente, de modo que a instituição, definida como essencial pela Constituição, carece atualizar-se a fim de que permaneça, na prática, essencial à tutela dos direitos fundamentais.

Os desafios do futuro são três: o de incorporar o princípio da integridade no controle exercido sobre o Poder Público e sobre o setor privado com repercussões no interesse da coletividade, criando-se uma verdadeira cultura da integridade, que diz com o combate à corrupção; o de atuar prioritariamente na fonte de toda a problemática da efetivação dos direitos fundamentais, que é o tema da gestão fiscal e do controle do orçamento público; e, por fim, o desafio tecnológico, no sentido de o Ministério Público modernizar sua estrutura interna, bem como atuar para a implementação de mecanismos capazes de tornar a gestão pública mais fácil, eficiente, moral e segura. Não se trata de uma opção, mas de uma necessidade fundamental para que o Ministério Público continue a desempenhar papel de protagonismo em sua tarefa constitucional.

24 ASHARAF, S.; ADARISH, S. **Decentralized Computing using blockchain technologies and smart contracts: emerging research and opportunities**. Hershey, PA, New York, 2017, Information Science Reference, p. 45. Trecho no original: "Smartcontracts are self executing programs which run on the blockchain and are capable of enforcing rules, consequences and computation over every transactions happening in the blockchain (...) This revolutionary concept automates the enforcement of contractual promises without any intermediaries or trusted-third parties and improves transparency as every individual node in the blockchain abides the protocols specified in the smart contract All the contract transactions are stored in blockchain in a chronological order for future access along with the complete audit trail of events. (...) Smart contracts make the entire network behave like a large central computer, but avoid risk of failures, cost and trust of a centralized computing mechanism".

25 Tal dispositivo sofreu regulamentação pelo Decreto Federal n. 7.185/10 e pela Portaria STN nº 548/10.

26 Art. 48, Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (...) II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A."

"Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários."

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.



SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

- 1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público
José Márcio Maia Alves..... 15
- 1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades
Giovanni Rattacaso 33
- 1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades
Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende..... 49
- 1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva
Pedro Evandro de Vicente Rufato 65
- 1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais
Marco Antonio Santos Reis..... 79
- **1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução**
Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann..... 95
- 1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público
Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann..... 109



OS ENCARGOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DA SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL: REFLEXÕES E PROPOSTA PARA UMA DISTRIBUIÇÃO MAIS EQUILIBRADA DAS MÚLTIPLAS ATRIBUIÇÕES DOS SEUS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO

THE BURDEN OF THE PUBLIC PROSECUTION IN THE FACE OF ITS CONSTITUTIONAL MISSION: REFLECTIONS AND PROPOSAL FOR A MORE BALANCED DISTRIBUTION OF THE MULTIPLE ATTRIBUTIONS OF ITS EXECUTIVE BODIES

Murilo Cezar Soares e Silva¹
Willian Buchmann²

Resumo: Notadamente a partir da atividade correccional e inspcional das Corregedorias-Gerais e Nacional, tem-se verificado a necessidade do estabelecimento de critrios que (re)estabeam maior equilbrio entre as atribuies dos rgos de execuo do Ministrio Pblico. A utilizao apenas das Varas Judiciais e suas competncias como parmetro de fixao das competncias ministeriais revelam-se insuficientes nos dias atuais, tendo em vista a expressiva gama de encargos constitucionais confiados ao *Parquet*, destacadamente aqueles de natureza extrajudicial. Com tal desiderato, a par da necessria reviso das Leis Orgnicas dos Ministrios Pblicos, apresenta-se neste breve estudo, tendo como ponto de partida a Lei Orgnica do Ministrio Pblico do Paran, reflexes e proposta para o estabelecimento de critrios com base no apenas nas Varas Judiciais, como nas funes constitucionais conferidas a Instituio pelo art. 127 da Constituio de 1988, nas geraes ou dimenses de direitos humanos e na transindividualidade de direitos.

Palavras-chave: Constituio Federal. Ministrio Pblico. Corregedorias. rgos de execuo. Distribuio de atribuies. Critrios. Equilbrio.

Abstract: *Notably from the corrective and inspectional activity of the General and National Offices, there has been a need to establish criteria that (re) establish a balance between the attributions of the Public Prosecution Office. The use of Judicial Courts alone and their powers as a parameter for determining ministerial competencies are insufficient today, given the significant range of constitutional charges entrusted to Parquet, especially those of a non-judicial nature. With this aim in mind, along with the necessary revision of the Organic Laws of the Public Prosecutions, it is presented in this brief study, starting with the Organic Law of the Public Prosecution Service of Paran, reflections and proposal for the establishment of criteria based not only on Judicial Courts, as in the constitutional functions conferred on the Institution by art. 127 of the 1988 Constitution and in generations or dimensions of human rights.*

Keywords: *Federal Constitution. Public ministry. Corregedorias. Executing agencies. Distribution of assignments. Criteria. Balance.*

Sumrio: 1. Introduo. 2. Atribuies ministeriais previstas na Lei Orgnica do Ministrio Pblico do Estado do Paran como ponto de partida: necessidade de adequaes. 3. Misso constitucional do Ministrio Pblico como norte para a padronizao da distribuio de encargos. 3.1 Defesa da ordem jurdica. 3.2 Defesa do regime democrtico. 3.3 Defesa dos interesses sociais e individuais indisponveis. 4. Correlao de atribuies do Ministrio Pblico com geraes/dimenses de direitos e transindividualidade. 5. Concluso. 6. Referncias.

¹ Promotor de Justia do Ministrio Pblico do Estado do Paran. Assessor da Procuradoria-Geral de Justia no Ncleo de Assessoramento da Subprocuradoria-Geral de Justia para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN – MPPR).

² Promotor de Justia do Ministrio Pblico do Estado do Paran. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministrio Pblico (CNMP). Mestrando em Direito Constitucional no Instituto Brasiliense de Direito Pblico.

1. INTRODUÇÃO

Questão deveras tormentosa por que se deparam, de modo especial, as Corregedorias (Gerais e Nacional) no exercício do seu mister correcional, diz com o desequilíbrio das atribuições das unidades correcionadas. Tal dificuldade merece atenção diante do papel eminentemente orientador das Corregedorias, reclamando o estabelecimento de critérios mínimos que permitam um (re)equilíbrio na distribuição de serviços aos órgãos de execução de cada um dos Ministérios Públicos, mormente naquelas alocadas em entrâncias inicial e intermediária (modelo judiciário).

Sem, absolutamente, se pretender esgotar a matéria, mas, muito antes, trazer algumas luzes que possam servir como norte na fixação de critérios que permitam melhor uniformização quantitativa e qualitativa dos trabalhos ministeriais, o presente ensaio terá como base a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (LCE n. 85/1999). Isso porque, como sabido, cada Ministério Público – e em especial as atividades afetas às Corregedorias – é norteado por um estatuto jurídico próprio, que regula, entre outros aspectos, a organização funcional, prerrogativas, direitos e deveres dos respectivos membros, o que torna missão praticamente impossível uma abordagem individualizada de cada uma das legislações institucionais no presente ensaio.

Observa-se que, a despeito de o ponto de partida dizer com o Estatuto jurídico dos membros do Ministério Público Araucariano, isso em nada desvirtua o propósito final deste estudo de apresentar proposta concernente aos critérios que podem servir de base a uma melhor distribuição de atribuições entre os membros do Ministério Público em geral.

A par da necessidade de alterações nas leis orgânicas, notadamente para melhor adequação das atribuições ministeriais às exigências da Constituição da República, outras medidas, com o fito de conferir maior equilíbrio à distribuição de atribuições aos órgãos de execução, impende sejam adotadas. Nessa perspectiva, qual a influência que as temáticas institucionais previstas no art. 127, *caput*, da Constituição Federal podem exercer na distribuição de atribuições, sabendo-se que as atividades extrajudiciais do Ministério Público se revestem de importância não menor do que seu mister jurisdicional? Por outro lado, qual o papel que os grupos de direitos geracionais ou dimensionais podem desempenhar na meta de (re) estabelecer o equilíbrio nas funções dos órgãos de execução em matérias judiciais? Estas e outras dúvidas, sem pretensão de esgotamento, insista-se, serão esclarecidas no decorrer deste estudo.

Com tal propósito, iniciar-se-á, apenas como um norte, com breve noção de como se encontra orientada a distribuição de atribuições na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná. Após, analisar-se-á a importância das funções constitucionais outorgadas pela Carta de 1988 ao Ministério Público e seu potencial de influência no (re)estabelecimento do equilíbrio de atribuições entre as unidades de cada *Parquet*. Em sequência, e com o mesmo desiderato, será estabelecida conexão entre as atribuições ministeriais e as gerações ou dimensões de direito e transindividualidade, sem deixar de apresentar soluções tanto para a esfera extrajudicial como judicial.

Assim, com base na realidade textual da LCE n. 85/1999, tomada como ponto de partida, e dos critérios norteadores sugeridos, pretende-se materializar proposta mais criteriosa de distribuição de atribuições para aqueles casos organizacionais mais sensíveis, quais sejam, de unidades do Ministério Público existentes em comarcas de entrância inicial e intermediária.

2. ATRIBUIÇÕES MINISTERIAIS PREVISTAS NA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ COMO PONTO DE PARTIDA: NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (Lei Complementar Estadual n. 85/1999) refere que seus órgãos de execução em primeiro grau devem exercer as seguintes funções:

Art. 68. São atribuições do Promotor de Justiça:

- I - em matéria de Direitos Constitucionais (...) zelar pela efetivação das políticas sociais básicas, especialmente de educação, saúde, saneamento e habitação, bem assim das políticas sociais assistenciais, em caráter supletivo, para quem delas necessite (...) intervir em questões fundiárias e nas ações possessórias, urbanas ou rurais, que digam respeito a imóvel ocupado por significativo número de famílias ou pessoas, nos termos da lei (...);
- II - em matéria de Criança e Adolescente (...);
- III - em matéria de Pessoas Portadoras de Deficiência (...);
- IV - em matéria de Meio Ambiente, Patrimônio Natural e Cultural (...);
- V - em matéria de Consumidor (...);
- VI - em matéria de Patrimônio Público (...);
- VII - em matéria de Fazenda Pública (...);
- VIII - em matéria de Falências e Concordatas, de Liquidação Extrajudicial, Intervenção e Responsabilidade Civil dos Administradores de Instituições Financeiras (...);
- IX - em matéria de Família e Sucessões (...);
- X - em matéria de Registros Públicos (...);
- XI - em matéria de Acidentes do Trabalho (...);
- XII - em matéria de Fundações (...);
- XIII - em matéria de saúde pública (...);
- XIV - em matéria de defesa dos direitos do idoso;
- XV - as demais matérias, de competência das Varas Cíveis não especializadas, oficiar:
1. nos feitos em que houver interesse de incapazes;
 2. nas ações de usucapião;
 3. nos demais casos de intervenção obrigatória do Ministério Público;
- XVI - nos Juizados Especiais (...).
- Art. 69. São, ainda, atribuições do Promotor de Justiça:
- I - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos prisionais e cadeias públicas, fazendo constar do livro próprio o termo de visita e as providências que entender necessárias (...)
- Art. 19 (...) incumbirá a proteção e defesa:
- (...) f) da segurança e saúde do trabalhador, inclusive dos direitos das vítimas de acidente do trabalho;
- g) dos direitos decorrentes da responsabilidade civil *ex delicto* (...)
- Art. 57. Além das funções previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Constituição Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:
- (...) III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da Lei;
- (...) XII - exercer o controle externo da atividade policial, civil e militar (...)

Nota-se, diante disso, que a Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná refere 23 (vinte e três) atribuições a serem exercidas nas Promotorias de Justiça daquele Estado, quais sejam: I) criminal; II) controle externo da atividade policial; III) execução penal; IV) educação; V) saúde pública; VI) habitação e urbanismo; VII) criança e adolescente; VIII) pessoa com deficiência; IX) meio ambiente; X) consumidor; XI) patrimônio público; XII) fazenda pública; XIII) falências; XIV) família; XV) registros públicos; XVI) acidentes do trabalho; XVII) fundações; XVIII) idoso; XIX) “custos legis” cível; XX) juizados especiais; XXI) direitos constitucionais; XXII) segurança e saúde do trabalhador; e XXIII) direitos decorrentes da responsabilidade civil “ex delicto”.

Cotejando-se estes encargos com a necessidade de sua distribuição entre Promotorias de Justiça, constata-se que algumas atribuições descritas na Lei Orgânica, por seu alcance, dificultam o exercício dessa função (de acomodação das atribuições entre as unidades) pela Procuradoria-Geral de Justiça, prevista em seu artigo 19, inciso XVII. A título de exemplo, a proteção e defesa dos direitos constitucionais (alínea “a” do dispositivo em comento), que, na forma da Constituição Federal, envolveria, por definição, todas as atribuições do Ministério Público, e, nos termos do art. 68, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.

85/1999, albergaria atribuições múltiplas, complexas e distintas como educação, saúde pública e habitação e urbanismo.

Ainda, outras atribuições necessitam de interpretação conforme a Constituição Federal e a legislação nacional contemporânea, tal como atuar em matéria de “concordatas” (art. 68, inciso IX), que persistiu na nova Lei de Falências apenas como disposição transitória, sendo substituída pelo instituto da recuperação (Lei n. 11.101/2005), e em matéria de acidente de trabalho, cuja competência passou à Justiça do Trabalho, na forma da Súmula Vinculante n. 22 do STF e da Emenda Constitucional n. 45/2004.

De igual modo, não se encontram expressas funções atualmente relevantes, como a promoção da igualdade de gênero, da igualdade étnico-racial, dos direitos da população em situação de rua, dos direitos da população LGBTI, enfim, dos direitos humanos em sua acepção de direitos de terceira e quarta dimensões (para além dos direitos civis e sociais, consagrados como de primeira e segunda dimensões), albergando os direitos de fraternidade e oportunidade democrática.

Assim sendo, é possível unificar as matérias “direitos constitucionais”, “proteção às comunidades indígenas e tradicionais” (referida em algumas resoluções de distribuição de serviços, como na Resolução PGJ n. 1402/2013 da Comarca de Arapongas/PR) e “defesa do trabalhador” sob o conceito de direitos humanos, sendo recomendável que se estabeleça esta unificação em virtude do maior alcance dos direitos humanos, que envolvem, também, o respeito às normas de direito internacional relacionadas com a dignidade da pessoa humana. Aliás e bem a propósito, ressaltando a simbiose entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional em sede de direitos humanos, leciona Flávia Piovesan que

O enfoque da investigação é, assim, interdisciplinar, já que se localiza justamente na interação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A interdisciplinaridade aponta para uma resultante: o chamado Direito Constitucional Internacional. Por Direito Constitucional Internacional subentende-se aquele ramo do Direito no qual se verifica a fusão e a interação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, interação que assume um caráter especial quando esses dois campos do Direito buscam resguardar um mesmo valor – o valor da primazia da pessoa humana –, concorrendo na mesma direção e sentido³.

Nesse tema, em especial no que tange à defesa do trabalhador, cabe destacar a necessidade de se interpretar a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná conforme a Emenda Constitucional n. 45/2004. Com efeito, após esta emenda, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à Justiça do Trabalho a competência para as “ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho”, para as “ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho” e para “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho” e, conseqüentemente, ao Ministério Público do Trabalho a atribuição para a proteção geral do trabalhador nas perspectivas dos direitos individuais indisponíveis, difusos, coletivos e individuais homogêneos (Lei Complementar n. 75/93). Nesse sentido, a Súmula n. 736 do Supremo Tribunal Federal: “Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores.”

De outro lado, o Ministério Público do Estado do Paraná pode contribuir na defesa do trabalhador na perspectiva dos direitos humanos, evitando-se que, a pretexto da relação de emprego, sejam perpetradas ofensas à dignidade humana. É dizer, pode-se fazer uma interpretação conforme a constituição do art. 19, inciso XVII, alínea “f”, da Lei Orgânica do *Parquet* paranaense para que a segurança e a saúde do trabalhador se amoldem ao escopo de intervenção ministerial na proteção aos direitos humanos e aos direitos das vítimas de acidente do trabalho, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público do Trabalho.

De modo semelhante, a atribuição a respeito dos direitos decorrentes da responsabilidade civil “ex delicto” deve ser atualizada na perspectiva das modificações do Código de Processo Penal em 2008 (art. 387, IV, CPP, com redação dada pela Lei n. 11.719/2008), que passa a prever a fixação de indenização já

3 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 77.

na sentença criminal, adequando-se essa atribuição ao escopo das atribuições ministeriais criminais e, posteriormente, ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória, de “custos legis” cível.

3. MISSÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO NORTE PARA A PADRONIZAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS

Considerando o até aqui exposto, a despeito das atribuições do Ministério Público do Estado do Paraná previstas em sua Lei Orgânica, reputa-se fundamental cotejá-las com a missão constitucional do Ministério Público, para que a padronização dos encargos das Promotorias de Justiça seja norteadada pelo perfil institucional prescrito na Carta Magna.

A ordenação constitucional brasileira contemporânea incumbiu, expressamente, o Ministério Público de três missões: a) defesa da ordem jurídica; b) defesa do regime democrático; e c) defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, CF), as quais podem ser relacionadas com as atribuições ministeriais do seguinte modo:

3.1 Defesa da ordem jurídica

Embora a Constituição Federal não conceitue ordem jurídica, associa-se esta missão, em sentido estrito, com o papel do Ministério Público de atuar como fiscal da lei, promover, privativamente, a ação penal pública, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público (art. 129, incisos I e III, CF).

A doutrina pátria ajusta este papel para além da lei formal, associando-o à defesa do Direito e à correção de abusos e ilegalidades, para que se avalie, criticamente, o conteúdo da norma jurídica, o exercício de direitos de maneira geral e a atuação prática dos órgãos e servidores públicos e dos agentes políticos:

O Ministério Público tem o dever funcional de defender a ordem jurídica, o que pressupõe a aferição de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição e do Direito. – Ordem jurídica não guarda similitude com a lei, mas, sim, com o Direito, sendo noção eminentemente mais ampla⁴.

Não se olvida que, sob esse enfoque da legalidade, poder-se-ia associar essa missão com todas as atribuições do Ministério Público, inclusive de proteção ao meio ambiente, habitação e urbanismo, consumidor, patrimônio público, fundações e terceiro setor, família, criança e adolescente, saúde pública, idoso, pessoa com deficiência, direitos humanos, educação, registros públicos e atendimento ao público.

No entanto, em sentido mais restrito, associa-se referida missão, preponderantemente, com as atribuições criminais, de proteção do patrimônio público, de fundações e terceiro setor, Juizados Especiais Criminal, Cível e Fazenda Pública e de “custos legis” cível, que são mais diretamente relacionadas com a apreciação dos direitos civis e políticos e eventuais imposições sancionatórias de limitação desses direitos em razão de condutas ilícitas.

Desse modo, das 23 (vinte e três) atribuições descritas na Lei Orgânica, poder-se-ia consagrar ao cumprimento dessa missão as atribuições: a) criminal; b) controle externo da atividade policial; c) execução penal; d) juizado especial criminal; e) reunir nas atribuições de “custos legis” cível, as atribuições de fazenda pública, falências e demais intervenções perante vara cível e da fazenda pública, bem como juizados especiais cível e da fazenda pública; f) patrimônio público; e g) fundações e terceiro setor.

4 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 49.

3.2 Defesa do regime democrático

O regime democrático é expressamente descrito na Carta Magna como princípio fundamental (art. 1º e 34, inciso VII, alínea “a”), associado tanto à democracia representativa quanto à participativa, bem como à preservação de direitos fundamentais independentemente da vontade formal de uma maioria, seja grupo econômico, político ou de gênero dominante. Nesse passo, Hugo Nigro Mazzilli aponta dois níveis para o cumprimento dessa missão pelo Ministério Público:

a) controle de constitucionalidade das leis que violem princípio constitucional, a ser feito sob forma concentrada (especialmente por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, de representações interventivas...); b) controle de constitucionalidade (...) a ser feito sob forma difusa, caso a caso, impugnando-se as medidas e atos concretos que violem uma norma constitucional (especialmente por meio da ação penal, do inquérito civil e da ação civil pública para defesa de interesses sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, além de outros mecanismos de fiscalização e controle afetos à instituição (...)⁵

Ademais, o Ministério Público desempenha papel importante no desenvolvimento da democracia participativa, incentivando o funcionamento e acompanhando as atividades de conselhos com participação popular, realizando audiências públicas e cobrando a sua realização pelo poder público, assim como na preservação de direitos fundamentais que oportunizem a igualdade democrática material.

Importante ressaltar aqui que as noções de democracia não são excludentes. Pelo contrário, a Constituição Federal alargou o projeto de democracia, compatibilizando os princípios da democracia representativa com os da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas⁶.

Nota-se, portanto, que a defesa do regime democrático vai muito além da atribuição do Ministério Público em Direito Eleitoral. Assim, diante dessa perspectiva dos controles de constitucionalidade abstrato e concreto e da democracia como fundamento da ordenação social brasileira, também se poderia vincular essa missão com todas as atribuições do Ministério Público.

De outro lado, em sentido mais restrito, sem embargo, repisa-se, de sua correlação em sentido amplo com todas as atribuições ministeriais, das 23 (vinte e três) atribuições descritas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná, poder-se-ia reinterpretar a expressão “defesa dos direitos constitucionais” para autonomizar a atribuição em direitos humanos, em especial no que tange aos direitos de fraternidade e oportunidade democrática, como na missão de promoção da igualdade de gênero, da igualdade étnico-racial, dos direitos da população em situação de rua e dos direitos da população LGBTI, além de permear todas as atribuições ministeriais com a missão de desenvolvimento da democracia participativa.

Sob tal aspecto, sugere-se a ampliação da atuação extrajudicial criminal, para além do controle externo da atividade policial, albergando também o acompanhamento dos conselhos de segurança municipais, e da execução penal, incluindo o acompanhamento dos conselhos da comunidade, de modo semelhante ao que já ocorre na atuação extrajudicial de outras matérias especializadas.

3.3 Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis

A Constituição Federal prescreve que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à

5 MAZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático**. Artigo publicado na revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179-180, p. 139 ss., jul.-dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>>.

6 SILVA, F. B.; BEGUIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2009, p. 374.

infância, a assistência aos desamparados (...)” e os direitos dos trabalhadores (art. 6º a 11), exigindo-se do poder público a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas.

Para além dessa perspectiva dos direitos sociais, a Constituição Federal também estabelece interesses sociais relacionados com direitos difusos e coletivos, tais como meio ambiente e demais direitos previstos no capítulo que regula a ordem social (art. 193 e seguintes).

Quanto aos direitos individuais indisponíveis – tidos como aqueles que recaem sobre objetos que não se encontram à disposição de seus titulares em face da especial necessidade dos que o requerem, como os incapazes, ou em virtude de se apresentarem como grupos ou classes de relevância social ou comunitária, vinculados por uma mesma origem, também chamados de “interesses ou direitos individuais homogêneos”, ou, ainda, relativos àqueles com objeto indisponível, incluindo-se aqui expressão significativa dos direitos fundamentais⁷ – tem-se que se relacionam com os direitos fundamentais consagrados no artigo 5º da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, associa-se esta missão com as atribuições do Ministério Público em: a) meio ambiente; b) habitação e urbanismo; c) consumidor; d) família; e) criança e adolescente; f) saúde pública; g) idoso; h) pessoa com deficiência; i) direitos humanos; j) educação; k) registros públicos; e l) atendimento ao público, sem embargo de sua correlação com todas as demais atribuições do Ministério Público.

Quanto aos registros públicos, embora também possam ser compreendidos na defesa da ordem jurídica (na perspectiva em que a intervenção do Ministério Público seria a de garantir o cumprimento da legislação nacional de referência), quando se verifica o direito material envolvido nota-se, não raro, a preponderância de direitos individuais indisponíveis (como na averiguação e investigação de paternidade e nome social, por exemplo) e direitos difusos e coletivos (loteamentos e condomínios privados em sua tensão com a mobilidade e acessibilidade urbanas, por exemplo).

De todo o exposto, percebe-se que seria possível reinterpretar as 23 (vinte e três) atribuições descritas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná para se prever 20 (vinte) atribuições individualizadas conforme a Constituição Federal e a legislação nacional correlata contemporânea.

4. CORRELAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM GERAÇÕES/DIMENSÕES DE DIREITOS E TRANSINDIVIDUALIDADE

Da missão constitucional suprarreferida infere-se que se incumbiu o Ministério Público contemporâneo mais do que a defesa de interesses individuais indisponíveis, alçando-o ao relevante papel de proteção de interesses transindividuais, assim denominados por não pertencerem ao indivíduo de forma isolada. Leciona Carlos Ayres Brito:

Efetivamente, se consideramos a evolução histórica do Constitucionalismo, podemos facilmente ajuizar que ele foi liberal, inicialmente, e depois social. Chegando nos dias presentes à etapa fraternal esta fase em que as constituições incorporam às franquias liberais e sociais de cada povo soberano a dimensão da Fraternidade; isto é, a dimensão das ações estatais afirmativas, que são atividades assecuratórias da abertura de oportunidades para os segmentos sociais historicamente desfavorecidos, como, por exemplo, os negros, os deficientes físicos e as mulheres (para além, portanto, da mera proibição de preconceitos). De par com isso, o constitucionalismo fraternal alcança a dimensão da luta pela afirmação do valor do Desenvolvimento, do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, da Democracia e até de certos aspectos do urbanismo como direitos fundamentais (...)⁸

7 SAMPAIO, José Adércio Leite (coord). CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; e LEONCY, Léo, Ferreira (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1520-1.

8 BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da constituição*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 216.

Assumindo – para fins exclusivos de estabelecer-se critérios para uma (re)distribuição equilibrada das atribuições ministeriais – o fracionamento de direitos em três gerações proposto por Karel Vasak, como o fez Carlos Ayres Britto na lição acima referida, seria possível correlacionar por aproximação (sem pretensão de maior rigor científico), as atribuições ministeriais com os direitos de primeira geração/dimensão (direitos civis ou de liberdade), segunda geração/dimensão⁹ (direitos sociais ou de igualdade) e terceira geração/dimensão (direitos difusos e coletivos ou de fraternidade).

Ainda, sob o conceito de direitos transindividuais, também se pode inferir três categorias: a) interesses ou direitos difusos, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; b) interesses ou direitos coletivos, assim entendidos os de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e c) interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (acepções conferidas pelo Código de Defesa do Consumidor).

Não se olvida que nem todos os direitos transindividuais exigem a intervenção do Ministério Público, já que podem subsistir direitos coletivos disponíveis (reajuste salarial de uma classe profissional, por exemplo) e direitos individuais homogêneos disponíveis (a anulação de uma cláusula de um modelo de contrato privado firmado por uma pessoa com diversas outras pessoas, por exemplo), mas o modo do exercício desses direitos pode ser relevante para a acomodação das atribuições do Ministério Público em categorias, repisa-se, por aproximação.

Com efeito, salvo comarcas de entrância final e foros de grande porte que possuam mais de 20 (vinte) Promotores de Justiça titulares, é impossível distribuir as atribuições gerais do Ministério Público sem que haja cumulação de atribuições, em razão do que essas macroatribuições podem ser agrupadas mediante aplicação de alguns critérios.

A par disso, além da conexão temática ampla para fins extrajudiciais, é necessário observar a atuação judicial e o conflito de pautas, amoldando-os à divisão judiciária básica, em regra distribuída em: I) Varas Criminais e de Execuções Penais; II) Varas de Infância e Juventude; III) Varas de Família e Registros Públicos; IV) Varas Cíveis e da Fazenda Pública; e V) Juizados Especiais.

Desse modo, propõe-se que as linhas gerais de distribuição de atribuições vistas em seu espectro judicial observem os três grandes grupos de intervenção ministerial e as cinco varas judiciais básicas, balanceando atribuições ministeriais minimamente comuns com a presença física do Promotor de Justiça em audiência.

Assim, a proposta é relacionar o grupo de matérias criminais com as Varas e Juizados Especiais Criminais e de Execuções Penais, o grupo de direitos sociais e individuais indisponíveis preponderantes com as Varas de Infância e Juventude, Família e Registros Públicos e o grupo de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos preponderantes com as Varas e Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública.

Resta evidente que, ao se dividir 20 (vinte) atribuições gerais entre 2 (dois), 3 (três) ou 4 (quatro) Promotores de Justiça, não será possível entabular critério exato, firmando-se, deste modo, por aproximações. Assim sendo, pode-se buscar a aproximação das atribuições ministeriais com as três gerações ou dimensões de direito clássicas (direitos civis ou de liberdade, direitos sociais ou de igualdade e direitos difusos e coletivos ou de fraternidade), com as categorias de direitos transindividuais e a tradição de segmentação das varas judiciais. Propõe-se:

a) direitos de liberdade e civis preponderantes relacionados com a persecução criminal, em que estariam as atribuições em matéria criminal, execução penal, controle externo da atividade policial e juizado especial criminal e atendimento ao público.

Reforça-se que se propõe uma aproximação por *preponderância*, pois todas estas atribuições possuem perspectivas individuais indisponíveis, difusas e coletivas. Com efeito, em matéria criminal, por exemplo,

9 No sentido do caráter histórico dos direitos fundamentais, cf. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

tem-se que o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher extrapola a dimensão do direito penal tradicional, apresentando ambiente tutelar próprio para a vítima, como as medidas de proteção. De modo semelhante apresentam-se o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Destaca-se que não se propõe o exercício dessas atribuições apenas para a resolução da tensão entre liberdade e sanção penal individualmente considerada, incluindo-se o papel do Ministério Público de catalisador da democracia participativa, aproximando-se dos conselhos municipais de direitos, e da solução de problemas criminais em escala difusa e coletiva.

b) *direitos sociais e individuais indisponíveis preponderantes*, em que estariam as atribuições em criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, direitos humanos, família, educação, registros públicos e atendimento ao público.

Repisa-se a aproximação, pois todas essas atribuições possuem perspectivas relacionadas com liberdades individuais, direitos difusos e coletivos. Assim, em matéria de direitos humanos, por exemplo, tem-se que o enfrentamento à desigualdade de gênero ultrapassa a dimensão do direito individual, exigindo intervenção coletiva e difusa. De igual modo a atenção aos demais direitos sociais e individuais indisponíveis deve, sempre que possível, ultrapassar o caso concreto e ampliar-se para a solução das causas de violação em escala.

c) *direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos preponderantes*, em que estariam as atribuições em saúde pública, meio ambiente, habitação e urbanismo, consumidor, patrimônio público, fundações e terceiro setor, “custos legis” em matéria cível e Juizados Especiais Cível e da Fazenda Pública, e atendimento ao público.

Novamente, trata-se de proposta firmada com base em aproximações e preponderância de interesses, já que todas essas atribuições possuem perspectivas relacionadas com liberdades individuais, direitos sociais e individuais indisponíveis. Com efeito, em matéria, por exemplo, de saúde pública tem-se que a garantia de um determinado tratamento não se limita à dimensão do direito difuso ou coletivo, exigindo que se equacione também situações individuais trazidas ao sistema de justiça. No mesmo sentido, uma ação para proteção ao patrimônio público não raro envolve, para além da proteção do direito difuso e coletivo considerado, a limitação de liberdades, direitos civis e políticos de pessoas que cometeram ilegalidades.

Em arremate, relevante sinalar que não se olvida que a realidade concreta do Ministério Público de cada ente federativo ensejará também outros recortes de distribuição de encargos, em especial diante do avanço no estabelecimento de grupos de atuação regional ou especializada, mas tem-se, a partir do presente ensaio, proposta de linha norteadora com vistas a promover maior equilíbrio na distribuição de atribuições dos membros do *Parquet* pelas Administrações Superiores de cada Instituição.

5. CONCLUSÃO

O tema da necessidade de se encontrar pontos que garantam maior equilíbrio na distribuição das atribuições nas diversas unidades do Ministério Público é de grande inquietação para as Corregedorias-Gerais e Nacional do *Parquet*, assim como preocupa os membros da Instituição de uma maneira geral.

Por essa razão, e a partir, mormente, do empirismo extraído das atividades inspeccionais e correccionais (art. 130-A, § 3º, II, da CF/88), dedicou-se o presente ensaio à construção, sem esgotá-los, de critérios que garantam, não de forma absoluta e estanque, maior equilíbrio entre as funções desempenhadas pelos diversos órgãos de execução do Ministério Público, contribuindo, assim, especialmente, para a função típica orientadora das Corregedorias do Ministério Público.

Evidentemente, referida problemática toca de modo sensível àqueles casos em que se faz necessária a cumulação de diversas atribuições em cada um dos órgãos de execução, o que se verifica naquelas unidades

ministeriais alocadas nas denominadas comarcas de entrância inicial e intermediária – organização judiciária ainda corrente na maioria dos Estados da Federação.

Outro ponto a ser levado em consideração na busca da fixação dos aludidos critérios de uniformização mínimos concerne ao necessário reconhecimento da importância constitucional das atribuições extrajudiciais do Ministério Público, em sintonia, aliás, com as linhas mestras da Carta de Brasília, aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, em setembro de 2016. Esse reconhecimento reclama a utilização de parâmetros, na construção do desejado equilíbrio de atribuições ministeriais, que contemplem tanto a atividade judicial como a extrajudicial, desempenhada pelo *Parquet*.

Diante disso, tendo-se como ponto referencial inicial do estudo em comento a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (LCE n. 85/1999), a par de alterações legislativas que se evidenciem relevantes, imperioso, de plano, se proceda a uma filtragem hermenêutico-constitucional das atribuições previstas em cada um dos estatutos jurídicos dos Ministérios Públicos brasileiros. Foi o que se verificou, *e.g.*, com a previsão na Lei Orgânica do Ministério Público araucariano, de forma individualizada, de atribuições “em matérias constitucionais” (art. 68, I), havendo detalhamento, ainda que de forma exemplificativa, de áreas como a educação, a saúde, o saneamento e a habitação. Ora, bem se viu que atribuições em matéria constitucional remonta praticamente a todas as funções entregues pelo Constituinte de 1988 ao Ministério Público, não se revelando de melhor técnica aquela catalogada no texto da Lei Complementar Estadual n. 85/1999.

Nesse mesmo passo, outras atribuições previstas em lei estão a reclamar interpretação conforme a Constituição, bem como algumas de inquestionável relevância, como a promoção da igualdade de gênero, não se encontram no rol legal de atribuições – ao menos na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná.

Com o norte de garantir que as atribuições legais do Ministério Público seja reinterpretada sob o enfoque do perfil constitucional destinado à Instituição, propôs-se o seu cotejo com as funções constitucionais previstas no art. 127, *caput*, da CF/88 (defesa da ordem jurídica, defesa do regime democrático e defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis). No caso do Ministério Público do Estado do Paraná, a partir de tal critério, as 23 (vinte e três) atribuições previstas na Lei Orgânica respectiva, atingiram 20 (vinte) atribuições.

Passo seguinte, foi proposta uma análise correlativa entre as atribuições do Ministério Público com as gerações ou dimensões de direitos e a transindividualidade dos direitos. Especificamente quanto às atribuições judiciais do Ministério Público, necessário, ainda, relacionar os três grandes grupos de matérias de intervenção ministerial (matéria criminal, direitos sociais e individuais indisponíveis e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos) – vistos em sua preponderância – com os cinco modelos de varas judiciais básicas (Varas e Juizados Especiais Criminais e de Execução Penal, Vara da Infância e Juventude, Família e Registros Públicos e Vara e Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública).

Diante das bases expostas, propõe-se, em síntese, sem pretensão de esgotamento da questão, divisão de atribuições nos seguintes moldes, ressaltando-se sempre a observância da preponderância do interesse em jogo:

- (a) Direitos de liberdade e civis preponderantes relacionados com a persecução criminal, contemplando atribuições criminais, de execução penal, de controle da atividade policial e Juizado Especial Criminal;
- (b) Direitos sociais e individuais preponderantes, contemplando atribuições na área da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, de direitos humanos, de família, de educação, de registros públicos e de atendimento ao público;
- (c) Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos preponderantes, contemplando atribuições em saúde pública, meio ambiente, habitação e urbanismo, consumidor, patrimônio público, fundações e terceiro setor, “custos legis” em matéria cível e Juizados Especiais Cível e da Fazenda Pública.

Com tais contornos, entende-se estar emprestando, senão solução para a crônica problemática da justa distribuição de atribuições entre os órgãos de execução do Ministério Público, algumas luzes norteadoras que proporcionem maior equilíbrio e justiça na distribuição dos serviços ministeriais.

6. REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático**. Artigo publicado na revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179-180, p. 139 e ss., jul.-dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>>.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.



SEÇÃO 1 – NOVOS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

1.1. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público <i>José Márcio Maia Alves</i>	15
1.2. A Corregedoria do Ministério Público Militar e suas especificidades <i>Giovanni Rattacaso</i>	33
1.3. A atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades <i>Carlos Augusto Alcântara Machado e Augusto César Leite de Resende</i>	49
1.4. As Corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o projeto auxiliar de tutela coletiva <i>Pedro Evandro de Vicente Rufato</i>	65
1.5. O Ministério Público do futuro: a integridade como guia, a eficiência como critério da gestão público-fiscal e a tecnologia como instrumento estratégico para a efetivação dos direitos fundamentais <i>Marco Antonio Santos Reis</i>	79
1.6. Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução <i>Murilo Cezar Soares e Silva e Willian Buchmann</i>	95



1.7. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público

<i>Eduardo Cambi, Letícia de Andrade Porto e Thimotie Aragon Heemann</i>	109
--	-----



CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Eduardo Cambi¹
Letícia de Andrade Porto²
Thimotie Aragon Heemann³

Resumo: A incorporação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), pelo Brasil, em 1992, e a sua submissão à jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em 2002, fez com que o país tivesse que exercer o controle de convencionalidade de suas normas. O caso emblemático julgado pela Corte IDH, *Gelman Vs. Uruguai*, trouxe a possibilidade de autoridades públicas nacionais de cada Estado Signatário exercerem o controle de convencionalidade por diretriz, não se limitando apenas à esfera judicial. Esse texto busca analisar o exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público brasileiro. A aplicação dos precedentes firmados pela Corte IDH, com a contribuição do Ministério Público, é indispensável para a melhor proteção dos Direitos Humanos.

Palavras-Chave: Direitos Humanos. Convenção Americana de Direitos Humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Precedentes. Controle de Convencionalidade por diretriz. Ministério Público.

Abstract: *The incorporation of the American Convention on Human Rights by Brazil in 1992 and its submission to the contentious jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights in 2002 led the country to exercise conventionality control of its laws. The emblematic case judged by the Inter-American Court of Human Rights, Gelman v. Uruguay, brought the possibility of national public authorities of each Signatory State exercise control of conventionality by guideline, not limited only to the judicial sphere. This text seeks to analyze the exercise of control of conventionality by the Brazilian Public Prosecutor. The application of the precedents signed by the Inter-American Court, with the contribution of the Public Prosecutor's Office, is indispensable for the better protection of Human Rights.*

Keywords: *Human Rights. American Convention on Human Rights. Inter-American Court of Human Rights. Precedents. Conventionality Control by Guideline. Brazilian Public Prosecutor.*

Sumário: 1. Introdução. 2. A aplicação dos *standards* interpretativos da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face dos países signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). 3. O diálogo entre Cortes e a globalização dos Direitos Humanos. 4. O controle de convencionalidade por diretriz. 5. O controle de convencionalidade pelo Ministério Público. 6. Conclusão. 7. Referências.

1 Promotor de Justiça. Coordenador da Escola Superior do Ministério Público do Paraná. Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR). Mestre e Doutor pela Universidade Federal do Paraná. Pós-doutor pela Università degli Studi di Pavia.

2 Estagiária de Pós-Graduação do Ministério Público do Estado do Paraná. Pós-Graduada pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná (FEMPAR). Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

3 Promotor de Justiça. Colaborador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Direitos Humanos do Ministério Público do Paraná. Professor de Direitos Humanos e Direito Constitucional do Curso CEI.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo visa a analisar o exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público, a partir da interpretação firmada pela Corte IDH no caso *Gelman Vs Uruguai*. A Corte estipulou a possibilidade da realização do mencionado controle tanto pela via judicial quanto por autoridades públicas, como a Defensoria Pública e o Ministério Público. Ambas as instituições possuem atribuições relacionadas à garantia dos Direitos Humanos, assim como a proteção da dignidade da pessoa humana, tutela de direitos sociais e manutenção da ordem jurídica.

É possível questionar acerca da aplicação de precedentes da Corte IDH, mesmo quando o Brasil não figura como parte na controvérsia internacional, a realizar-se por meio do controle de convencionalidade. É certo que as decisões da Corte IDH são instrumentos interpretativos da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), servindo como um *standard* mínimo de efetividade e de proteção desses direitos.

A aplicação da jurisprudência da Corte IDH, no âmbito interno brasileiro, amplia a possibilidade de garantia dos *standards* mínimos interpretativos de Direitos Humanos, dinamizando a defesa e aplicação da CADH.

2. A APLICAÇÃO DOS STANDARDS INTERPRETATIVOS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS EM FACE DOS PAÍSES SIGNATÁRIOS DA CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CADH)

A temática de Direitos Humanos mostra-se relevante para a sociedade brasileira, em face da contemplação pelo ordenamento jurídico dos direitos inerentes à cada indivíduo. O assunto merece destaque nos tratados internacionais, como a Declaração Internacional de Direitos Humanos, firmada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948⁴. Em nível regional, estabeleceu-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948, que abrange, como membros, 35 (trinta e cinco) nações do continente americano, dentre as quais o Brasil⁵.

A aprovação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em 1969, trouxe aos Estados americanos, signatários do documento internacional, uma série de direitos e deveres.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é integrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)⁶, uma das estruturas da Organização dos Estados Americanos (OEA), e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), órgão responsável por processar e julgar os Estados-parte da CADH por violações de direitos de cidadãos (independentemente de sua nacionalidade) que afirmam terem sofrido violação de seus direitos no âmbito da jurisdição de um dos Estados-parte na Convenção Americana⁷. O descumprimento da decisão da Corte IDH implica em violação do sistema de proteção dos direitos humanos e responsabilização do Estado no plano internacional.

4 ONU. **Declaração Internacional dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em 4 jan. 2019.

5 OAS. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 4 jan. 2019.

6 Dentre as atribuições da CIDH, estão: i) receber, analisar e investigar petições individuais que alegam violações de direitos humanos (arts. 44 a 51 da CADH); ii) observar o cumprimento geral dos direitos humanos nos Estados membros, e quando considerar conveniente, publicar as informações especiais sobre a situação em um Estado específico; iii) realizar visitas *in loco* aos países para aprofundar a observação geral da situação, e/ou para investigar uma situação particular; tais visitas podem resultar na preparação de um relatório respectivo, que é publicado e enviado à Assembleia Geral; iii) estimular a consciência dos direitos humanos nos países da América (*v.g.*, pela publicação de estudos sobre temas específicos como a situação dos direitos humanos das mulheres, dos imigrantes e dos povos indígenas); iv) realizar e participar de conferências e reuniões com diversos tipos de representantes de governo, universitários e organizações não governamentais para difundir e analisar temas relacionados com o sistema interamericano de direitos humanos; v) fazer recomendações aos Estados membros da OEA acerca da adoção de medidas para contribuir com a promoção e garantia dos direitos humanos; vi) requerer aos Estados membros que adotem “medidas cautelares” específicas para evitar danos graves e irreparáveis aos direitos humanos em casos urgentes, bem como solicitar que a Corte IDH requiera “medidas provisionais” dos Governos em casos urgentes de grave perigo às pessoas, ainda que o caso não tenha sido submetido à Corte; vii) remeter os casos à jurisdição da Corte Interamericana e atuar frente à Corte em determinados litígios; viii) solicitar “Opiniões Consultivas” à Corte Interamericana sobre aspectos de interpretação da CADH. (OAS. **Quem é a CIDH**. Disponível em: <<http://https://cidh.oas.org/que.port.htm>>. Acesso em: 6 fev. 2019).

7 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015. p. 48-49.

De acordo com os artigos 1º e 2º do Estatuto da CIDH, ela possui duas atribuições essenciais: i) uma de natureza consultiva: relativa à interpretação das disposições da Convenção Americana e de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos⁸; ii) outra de caráter jurisdicional: referente à solução de controvérsias que se apresentem acerca da interpretação ou aplicação da própria CADH e de outros tratados internacionais aplicáveis no continente americano⁹.

Pelo artigo 68.1 da CADH, os “Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”¹⁰. Logo, todos os países signatários têm o dever de cumprir a decisão da Corte IDH quando figurem como parte processual e forem condenados pelo descumprimento da Convenção. A sentença da Corte IDH produz autoridade de *coisa julgada internacional*, garantindo eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença.

O questionamento gira em torno da vinculação das decisões da Corte em relação aos países signatários da Convenção, *quando não se encontrarem no polo passivo da relação processual*. Ao assinar o protocolo internacional, cada país americano se compromete ao total cumprimento de seu conteúdo, além do dever de resguardar os direitos de seus cidadãos. Assim, as sentenças da Corte Interamericana devem servir como *standards* interpretativos a todos os países signatários, a fim de nortear a máxima efetividade dos direitos humanos ao servirem como precedentes a serem seguidos nos sistemas de justiça locais.

Nesse contexto, pode-se falar em proteção direta para as partes da relação processual (*res judicata*) e indireta para os Estados signatários da CADH que não integram o processo (*res interpretata*)¹¹.

Em outras palavras, as decisões da Corte IDH operam de maneira subjetiva e direta entre as partes processuais, e de maneira objetiva e indireta em face de todos os demais Estados signatários da Convenção. A isso, denomina-se *standard* interpretativo mínimo de efetividade da norma convencional, que vincula o respeito, a garantia e a adequação normativa e interpretativa da sentença às normas exaradas na CADH, uma vez que cada caso julgado diz respeito a violações de Direitos Humanos, e, por consequência, a jurisprudência da Corte deve ser transmitida a todos os Estados signatários, mesmo os que não figurem como partes processuais, possuindo eficácia *erga omnes*¹².

Por isso, o art. 69 da Convenção Americana de Direitos Humanos afirma que a “sentença da Corte deve ser notificada às partes no caso e transmitida aos Estados Partes na Convenção”¹³.

A eficácia interpretativa (*res interpretata*), aplicada a todos os países signatários do diploma internacional, também corresponde à adoção do *standard* interpretativo ao *corpus iuris* americano a fim de que se resolvam controvérsias no âmbito dos direitos humanos. A mencionada eficácia interpretativa da norma concerne à efetividade regional de aplicação mínima da Convenção. Como consequência, a fim de alcançar a aplicação do *standard* interpretativo, os países signatários da Convenção devem ajustar suas normas a partir do controle de convencionalidade, observando as disposições previstas na CADH e a

8 A própria Corte IDH reconhece o exercício de sua jurisdição consultiva como espécie de controle de convencionalidade preventivo. Nesse sentido, conferir: OAS, Corte Interamericana de Direitos Humanos, **Opinião Consultiva 22/2016**, § 26. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

9 FIX-ZAMÚDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991. p. 177.

10 OAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. São José da Costa Rica. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 6 jan. 2019.

11 MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Eficacia de la sentencia interamericana y la coza juzgada internacional**: vinculación directa hacia las partes (res judicata) y indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay). *Estudios constitucionales* vol.11 no.2 Santiago, 2013. Pp. 618-671. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31255.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

12 *ibid.*

13 OAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. São José da Costa Rica. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 6 jan. 2019.

interpretação concedida pela Corte IDH¹⁴. A efetividade mínima da norma convencional amplia o alcance da interpretação e da aplicação da CADH conferida pela Corte IDH^{15 16}.

No âmbito interno, os Estados devem adaptar e interpretar suas Constituições e legislações, a fim de promover a compatibilidade entre o texto interno nacional e as normas previstas na CADH^{17 18 19}. Isso porque a adequação às normas internacionais é inerente ao artigo 2º do Pacto de San José da Costa Rica, garantindo sua efetividade, além do Estado signatário não poder se eximir de harmonizar sua ordem jurídica interna ou fazê-la em menores padrões, conforme previsto no artigo 29 da CADH²⁰.

A interpretação realizada pela Corte IDH em relação às normas presentes na CADH e demais tratados internacionais aplicáveis no continente americano serve como precedente e passa a integrar o *bloco normativo paramétrico* do controle de convencionalidade. Quando os Estados-partes descumprem tal interpretação, ficam sujeitos à responsabilização, no plano internacional²¹.

3. O DIÁLOGO ENTRE CORTES E A GLOBALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O sistema interamericano encontra-se pautado pelo princípio *pro persona*, pelo qual deve-se dar prevalência à norma mais benéfica à promoção dos direitos humanos. As sentenças paradigmáticas da Corte Interamericana influenciam uma comunicação regional-local, por meio do diálogo entre as Cortes, e fortalecem a jurisprudência dos sistemas regionais na proteção dos direitos humanos²².

A solução tradicional de conflitos realizada no âmbito interno dos países, revela-se, muitas vezes, insuficiente em face de sua complexidade e da não recepção de tratados e convenções no âmbito interno. Infelizmente, alguns países não detêm capacidade de enfrentar determinados problemas sem o apoio de

14 MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Eficacia de la sentencia interamericana y la coza juzgada internacional**: vinculación directa hacia las partes (res judicata) y indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay). Estudios constitucionales vol.11 no.2 Santiago, 2013. p. 618-671. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31255.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

15 *ibid.*

16 “Sublinhe-se que, quando se diz que todos os poderes constituídos devem aplicar a CADH, não se deve esquecer que as normas extraídas dela vem criadas pela interpretação que a corte IDH faz através de seus precedentes, que devem ser observados como o mínimo de proteção convencional, não se impedindo que haja um alargamento da proteção aos direitos e garantias humanas e que tal decorra de interpretação contrária à da CADH, se for para ampliar a proteção às pessoas. [...] O respeito à coisa interpretada, como mínimo de proteção previsto na CADH, proporciona a concretização em nível nacional da prevalência dos direitos humanos previstos no art. 4º da CRFB, bem como no objetivo constitucional da criação de uma sociedade livre e justa, despidida de quaisquer preconceitos (art. 3º, CRFB): esses princípios vão ao encontro de um direito americano comum na proteção de todos que sofram o mesmo tipo de violação de seus direitos humanos, corolário de uma cidadania universal” (SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. MARTINS, Eduardo Almendra. O garantismo e os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos: efeito vinculante aos Estados sob sua jurisdição. **Revista Novos Estudos Jurídicos** – eletrônica. V. 21. N.2. Mai-Ago 2016. p. 23. Disponível em: <<https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/garantismo-precedentes-da-corte-701466561>>. Acesso em: 8 jan. 2019).

17 “124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (124. O Tribunal está ciente de que os juizes e os tribunais internos estão sujeitos ao império da Lei e, portanto, são obrigados a aplicar as disposições em vigor no sistema jurídico. Mas quando um Estado tenha ratificado um tratado internacional, como a Convenção Americana, os seus juizes, como parte do aparelho do Estado, também estão sujeitos a ele, o que os obriga a garantir que os efeitos das disposições da Convenção não sejam prejudicados por a aplicação de leis contrárias ao seu objeto e propósito, e que desde o início carecem de efeitos legais. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas legais internas aplicáveis em casos específicos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a sua interpretação feita pela Corte Interamericana, intérprete final da Convenção Americana.” [Tradução Nossa]. OAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile**. 26 set. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

18 OAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú**. 24 nov. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

19 OAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México**. 26 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM1.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

20 “Artigo 29. Normas de interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a. Permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b. Limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c. Excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d. Excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza” (OAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 8 jan. 2019.).

21 SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos são obrigatórios?** Justificando - Mentis Inquietas pensam direito. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/10/26/os-precedentes-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos-sao-obrigatorios/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

22 PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional** - Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. Cit. p. 234-235.

fontes normativas e instâncias de resolução de conflitos alheias ao Estado²³. O *diálogo entre Cortes* permite a construção de um sistema complementar de proteção aos direitos humanos e mais coerente com as circunstâncias regionais.

Tal diálogo pode ser estabelecido a partir de redes horizontais e verticais. Aquelas operam sem hierarquia ou vinculação jurídica. Os juízes acolhem os precedentes advindos de determinada jurisdição baseado em suas convicções e entendimentos, pautando-se na complementaridade. A rede horizontal é um instrumento de solidariedade entre magistrados que desejam resolver os desafios jurídicos. Tal mecanismo é utilizado em matéria de direitos humanos, por ser considerada universal, e ultrapassar qualquer fronteira estatal. Por outro lado, as redes verticais funcionam de maneira impositiva, caracterizando-se como atos de um país que se encontra vinculado às decisões de determinada Corte ou entidade de direito internacional²⁴. O diálogo entre Cortes consubstancia-se em uma expansão do direito internacional, por meio da sua compreensão, interpretação e aplicação pelos sistemas domésticos²⁵.

Com efeito, há diferentes dimensões de diálogo entre jurisdições, quais sejam: diálogo entre jurisdições regionais, como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos; entre as jurisdições regionais e as jurisdições constitucionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos e os juízes e Tribunais de um Estado parte da Convenção, por meio do controle de convencionalidade interno; e, entre jurisdições constitucionais²⁶.

O controle de convencionalidade da legislação interna contribui para que os direitos humanos possam gerar um direito público comum de nível regional interamericano, consolidando *standards* mínimos de proteção à dignidade humana²⁷. Assim, o respeito aos precedentes internacionais em matéria de direitos humanos, a partir do diálogo entre Cortes, facilita a promoção desses direitos e amplia o seu alcance, internacionalmente e em âmbito nacional²⁸.

Além disso, o controle de convencionalidade atua como espécie de *filtro* para atestar a validade jurídica de determinada norma doméstica. Isto é, para que determinada norma seja válida no ordenamento jurídico brasileiro, ela precisa passar por um “duplo controle” ou “duplo crivo”: o controle de constitucionalidade e o de convencionalidade²⁹.

4. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE POR DIRETRIZ

O controle de convencionalidade diz respeito à compatibilidade das normas nacionais com os tratados e costumes internacionais, bem como com a jurisprudência internacional de direitos humanos. Deve haver a compatibilização entre os atos normativos internos e as normas internacionais em matéria de direitos humanos, porque, nos termos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o controle de convencionalidade possui a natureza jurídica de “dever de ordem pública³⁰”. O mencionado controle

23 SARMENTO, Daniel. Op. cit. p.5-6.

24 SLAUGHTER, Anne-Marie. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

25 MOHALLEN, Michael Freitas. DIAS, Roberto. O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede global de cortes constitucionais. In: PIOVESAN, Flávia. SALDANHA, Jânia Maria Lopes (cords.) **Diálogos jurisdicionais e Direitos Humanos**. Brasília: Gazeta jurídica, 2016.

26 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, vol.19. Abril/2012. p. 67-93. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/176/170>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

27 “El control de convencionalidad deposita en sede jurisdiccional nacional un voto de confianza en que los jueces locales interpretarán el derecho de los derechos humanos contribuyendo generar un derecho público común básico de nivel regional interamericano, reforzando el Estado Constitucional democrático en la región, una mejor protección de los derechos fundamentales de las personas, un derecho público regional mas integrado al menos en los estándares mínimos de respecto de derechos humanos [...]” (ALCALÁ, Humberto Nogueira. Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales y su deferenciación con el control de Constitucionalidad. 2015. p. 352. UNED - **Revista de Derecho Político**. Nº. 93 - Maio- Ago/2015. p. 321-381. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/15145/13303>>. Acesso em: 4 fev. 2019.).

28 PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições**. Cit.

29 CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva: 2014, p. 408.

30 OAS, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Almonacid Arrelano y otros vs. Chile**. 26 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_154_esp.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

também atua quando o Estado signatário não respeita o teor pactuado em documentos assinados perante a comunidade internacional³¹.

A Corte IDH demonstrou a importância do exercício do controle de convencionalidade em âmbito nacional, por meio da resolução de supervisão de cumprimento da sentença do caso Gelman Vs. Uruguai³². Foi decidido que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, assim como a Convenção Americana de Direitos Humanos e suas fontes, deve fazer parte do bloco normativo paramétrico submetido ao controle interno de convencionalidade, uma vez que o Estado e todos seus órgãos se encontram obrigados a cumprir o tratado. Ainda, nessa linha, o Estado brasileiro e outros Estados do continente americano ratificaram de forma voluntária a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, as autoridades públicas devem exercer o controle de convencionalidade, que pode ser nominado como controle de convencionalidade como diretriz³³, observando os efeitos das disposições do diploma internacional, adequando sua estrutura interna para garantir o cumprimento total de suas obrigações frente à comunidade internacional³⁴.

Como consequência, não há apenas um controle *ex officio* de convencionalidade do tratado internacional, mas também da interpretação realizada pela Corte e de sua jurisprudência³⁵. A Corte também se pronunciou a respeito da internalização dos precedentes e interpretações jurisprudenciais que estabelecer, porque os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, empregando a interpretação mais favorável às pessoas (*pro persona*)³⁶.

O controle de convencionalidade pode ser exercido externamente, adotando como parâmetro internacional um diploma internacional envolvendo Direitos Humanos (como a Convenção Americana de Direitos Humanos) ou, internamente, a ser realizado por órgãos nacionais, dividindo-se em concentrado (Supremo Tribunal Federal) ou difuso (juízes, tribunais ou órgãos públicos)³⁷.

Importante salientar que nem todos os órgãos públicos são legitimados a exercer o controle de convencionalidade de maneira difusa (ou por diretriz). Isso porque o seu exercício se limita àqueles que

31 CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico; FRANCO, Tiago Arantes. Tratados Internacionais de Direitos Humanos e o controle de Convencionalidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 102/2017. p. 5-6. Jul-Ago. 2017. Thomson Reuters. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/112487>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

32 OAS. **RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE 20 DE MARZO DE 2013 CASO GELMAN VS. URUGUAY SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA**. p. 18-19. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.

33 PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. Editora Cei. 2ª Edição. 2017.

34 "63. Los Estados Parte en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte .

64. Los Estados Parte en la Convención no pueden invocar disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar una falta de cumplimiento o de aplicación de las obligaciones contenidas en dicho tratado.

65. Por otro lado, se ha acuñado en la jurisprudencia interamericana el concepto del "control de convencionalidad", concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal.

66. Así, en varias sentencias la Corte ha establecido que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. Es decir, todas las autoridades estatales, están en la obligación de ejercer *ex officio* un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana" (OAS. **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de Marzo de 2013**. Caso Gelman Vs Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. p. 18-19. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.).

35 MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Eficacia de la sentencia interamericana y la coza juzgada internacional**: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay). Estudios constitucionales vol.11 no.2 Santiago, 2013. p. 618-671. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31255.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

36 "69. Respecto de la segunda manifestación del control de convencionalidad, en situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana" (OAS. Corte IDH. **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs Uruguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia**. 22 de marzo de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019.).

37 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 3ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 99-101.

concentram relevantes poderes estatais aptos a lidar diretamente, por meio da autoridade exercida, com os direitos de liberdade dos cidadãos^{38 39}. A partir da interpretação realizada da CADH⁴⁰, nas situações concernentes ao cerceamento de liberdade pessoal, tanto o magistrado quanto “outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais” podem assegurar meios de defender o direito restringido⁴¹.

Por conseguinte, o controle de convencionalidade pode ser próprio e impróprio. O controle de convencionalidade próprio é exercido pelos juízes, tribunais e órgãos do Poder Judiciário. Por outro lado, o controle de convencionalidade impróprio diz respeito ao exercício pelos demais órgãos e autoridades públicas, como o Ministério Público e a Defensoria Pública⁴².

Todavia, questionam-se os meios pelos quais tal exercício ocorre. A Defensoria Pública é um órgão público que trabalha na proteção aos direitos humanos (art. 134/CF) e, conseqüentemente, deve exercer o controle de convencionalidade. Aliás, no julgamento do REsp nº 1.640.084/SP⁴³, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), concluiu pela “descriminalização” do desacato, crime disposto no artigo 331 do Código Penal, em face da incompatibilidade do tipo penal com o artigo 13 da CADH⁴⁴. No caso em questão, o defendido subtraiu uma bebida no valor de R\$ 9,00, situação que culminou no desacato aos policiais que lhe deram voz de prisão. No bojo de uma ação penal, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo arguiu a impossibilidade de tipificação daquela conduta em face da ausência de sua correspondência no regime democrático de Direito e em face da liberdade de expressão, verificando-se violação tanto à Constituição Federal de 1988, quanto à CADH e à Declaração de Princípio sobre Liberdade de Expressão. A decisão de “descriminalizar” a conduta de desacato, contudo, se aplica apenas neste caso, mas pode ser utilizada como precedente nos demais processos envolvendo a temática⁴⁵. Além disso, o STJ firmou entendimento no sentido da desnecessidade de se observar a cláusula da reserva de plenário (*full bench*) [Art. 97/CF e Súmula

38 HOFFMANN, Henrique. BARBOSA, Rochester Marreiros. **Delegado pode e deve aferir convencionalidade de leis**. Academia de Polícia. Conjur. 7 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/academia-policia-delegado-aferir-convencionalidade-leis>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

39 “108. Este Tribunal considera que, para atender à garantia estabelecida no artigo 7.5 da Convenção em matéria migratória, a legislação interna deve assegurar que o funcionário autorizado pela lei para exercer funções jurisdicionais preencha as características de imparcialidade e independência que devem orientar todo órgão encarregado de determinar direitos e obrigações das pessoas. Nesse sentido, o Tribunal já estabeleceu que essas características não apenas devem corresponder aos órgãos estritamente jurisdicionais, mas que as disposições do artigo 8.1 da Convenção se aplicam também às decisões de órgãos administrativos. Uma vez que, em relação a essa garantia, cabe ao funcionário a tarefa de prevenir ou fazer cessar as detenções ilegais ou arbitrárias, é imprescindível que esse funcionário esteja autorizado a colocar em liberdade a pessoa, caso sua detenção seja ilegal ou arbitrária” (OAS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Vélez Loor Vs. Panamá**. 23 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/7c950d67d3a97c9f9ce9607f8f21a34a.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.).

40 “Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo” (OAS. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**. Artigo 7.5. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 6 fev. 2019.).

41 *ibid.*

42 HEEMANN, Thimotie Aragon. O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público. In.: **Revista MPPR. 7ª Edição**. Disponível em: <https://apps.mppr.mp.br/aleph/exlibris/aleph/u22_1/alephe/www_f_por/icon/capas/36257>. Acesso em: 4 fev. 2019.

43 “DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL (...). DESACATO. INCOMPATIBILIDADE DO TIPO PENAL COM A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. [...] 10. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH já se manifestou no sentido de que as leis de desacato se prestam ao abuso, como meio para silenciar ideias e opiniões consideradas incômodas pelo establishment, bem assim proporcionam maior nível de proteção aos agentes do Estado do que aos particulares, em contravenção aos princípios democrático e igualitário. 11. A adesão ao Pacto de São José significa a transposição, para a ordem jurídica interna, de critérios recíprocos de interpretação, sob pena de negação da universalidade dos valores inseridos nos direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos. Assim, o método hermenêutico mais adequado à concretização da liberdade de expressão reside no postulado *pro homine*, composto de dois princípios de proteção de direitos: a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos. 12. A criminalização do desacato está na contramão do humanismo, porque ressalta a preponderância do Estado - personificado em seus agentes - sobre o indivíduo. 13. A existência de tal normativo em nosso ordenamento jurídico é anacrônica, pois traduz desigualdade entre funcionários e particulares, o que é inaceitável no Estado Democrático de Direito. 14. Punir o uso de linguagem e atitudes ofensivas contra agentes estatais é medida capaz de fazer com que as pessoas se abstenham de usufruir do direito à liberdade de expressão, por temor de sanções penais, sendo esta uma das razões pelas quais a CIDH estabeleceu a recomendação de que os países aderentes ao Pacto de São Paulo abolissem suas respectivas leis de desacato. 15. O afastamento da tipificação criminal do desacato não impede a responsabilidade ulterior, civil ou até mesmo de outra figura típica penal (calúnia, injúria, difamação etc.), pela ocorrência de abuso na expressão verbal ou gestual utilizada perante o funcionário público” (BRASIL. STJ. **REsp 1.640.084/SP**. Rel. Min. Ribeiro Dantas. Quinta Turma. J. 15.12.2016). No entanto, a 3ª Seção do STJ, no HC 379.269/MS, firmou, por maioria, entendimento de que o crime de desacato continua válido e aplicação ao ordenamento jurídico brasileiro, apesar dos preceitos da CADH (BRASIL, STJ, **HC 379.269/MS**, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Rel. p/ Acórdão Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Terceira Seção, julgado em 24/05/2017, DJe 30/06/2017. No mesmo sentido, em relação ao crime de desacato a militar (art. 299 do Código Penal Militar), tem sido a orientação da 2ª Turma do STF, apesar do voto vencido do Min. Edson Fachin, considerando o disposto no CPM não fere a Constituição Federal (arts. 1º, 5º, incs. IV, V e IX, e 220) nem, tampouco, a CADH (art. 13): BRASIL, STF, **HC 141949**, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 13/03/2018, Processo Eletrônico DJe-077 Divulg 20-04-2018 Public 23-04-2018; BRASIL, STF, **HC 143968 AgR**, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 29/06/2018, Processo Eletrônico DJe-157 Divulg 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018).

44 “Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão. 1.Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha” (OAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 5 fev. 2019.

45 VALENTE, Victor Augusto Estevam. **Controle de convencionalidade não deve partir apenas da interpretação**. 28.12.2016. In.: Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-28/control-convencionalidade-nao-partir- apenas-interpretacao>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

Vinculante nº 10] nos casos em que se declara a inconvenção de determinada norma, em razão de não haver, nessa hipótese, o afastamento de uma norma jurídica em relação à Constituição.

Independentemente de a questão sobre a criminalização do desacato se mostrar compatível ou não com o Estado Democrático de Direito, a decisão no REsp nº 1.640.084/SP quanto à possibilidade de o controle de convencionalidade ser exercido por autoridades públicas mostra-se acertada já que potencializa a proteção dos direitos humanos. Afinal, o chamado de controle de convencionalidade por diretriz, potencializado no Brasil pela *cláusula de abertura* contida no artigo 5º, § 2º, da Constituição da República, que incorpora os tratados de direitos humanos em um mesmo *bloco de constitucionalidade*⁴⁶, é uma poderosa ferramenta para a promoção dos direitos humanos, devendo ser exercido tanto da Defensoria Pública quanto do Ministério Público, em face da incumbência de promoção dos direitos humanos, defesa de minorias, vulneráveis e necessitados⁴⁷.

No que tange à proteção dos direitos humanos na esfera criminal, também é possível o controle de convencionalidade realizado pelo Delegado de Polícia. A polícia judiciária tem o dever de resguardar os direitos humanos, aplicando as garantias previstas nos diplomas internacionais às investigações criminais, prisões em flagrante, ao bem estar do preso e às audiências de custódia⁴⁸.

Entretanto, a forma do exercício de controle de convencionalidade realizada pelo Delegado de Polícia difere daquela exercida pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público. O Delegado de Polícia não detém a legitimidade de retirar a norma inconvenção do ordenamento jurídico, devendo apenas deixar de aplicá-la, a partir da análise dos casos concretos. Ao detectar uma norma inconvenção, em respeito ao princípio *pro persona*, a autoridade policial deve remeter cópia do procedimento ao magistrado competente (em analogia ao art. 3º do Código de Processo Penal), a fim de, após ouvido o Ministério Público, garantir o controle de convencionalidade pela via judicial. Outrossim, o magistrado deve decidir em 48 horas (prazo análogo ao estipulado para decisão de fiança - art. 322, parágrafo único do Código de Processo Penal), mantendo o entendimento ou o modificando, sempre observando o disposto no artigo 7º, § 6º, da CADH⁴⁹. O exercício do controle de convencionalidade pela autoridade policial reveste-se de caráter provisório e se realiza por meio de cognição sumária, devendo a compatibilidade da norma jurídica com o Pacto de São José da Costa Rica ser analisada, posteriormente, pela instância judicial. De qualquer modo, a verificação de compatibilidade das leis de ofício em relação à CADH, pela autoridade policial, contribui para o cumprimento dos precedentes da Corte IDH, além de assegurar maiores garantias ao cidadão, papel inerente à autoridade policial, que trabalha, diariamente, com a mitigação de direitos dos indivíduos⁵⁰.

5. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público exerce o papel de defensor dos direitos fundamentais, primando pela manutenção da ordem jurídica e pela eficiência do Estado Democrático de Direito (art. 127/CF). Por isso, tem o dever de zelar pela dignidade da pessoa humana e assegurar os direitos humanos fundamentais⁵¹.

46 BRASIL, STF, **ADI 4439**, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2017, Processo Eletrônico, DJe-123 Divulg 20-06-2018 Public 21-06-2018.

47 SETENTA, Maria do Carmo Goulart Martins. Diálogo entre Cortes: fortalecimento da proteção dos Direitos Humanos por meio do Controle de Convencionalidade. In.: **Defensoria Pública da União** - Artigos. Brasília. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000270370&base=baseAcordaos> http://www.dpu.def.br/images/esdpu/repositorio/Ed_2017_15_MariaSetenta_paper_DH.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

48 HOFFMANN, Henrique. BARBOSA, Ruchester Marreiros. **Delegado pode e deve aferir convencionalidade de leis**. Academia de Polícia. Conjur. 7 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/academia-policia-delegado-aferir-convencionalidade-leis>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

49 “Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa”. (OAS. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm>. Acesso em: 7 fev. 2019.

50 HOFFMANN, Henrique. BARBOSA, Ruchester Marreiros. **Delegado pode e deve aferir convencionalidade de leis**. Academia de Polícia. Conjur. 7 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/academia-policia-delegado-aferir-convencionalidade-leis>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

51 BALLEI, RC. Ministério público e os direitos humanos. In LIVIANU, R. (coord.). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 193-201. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-17.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

O Ministério Público é órgão legitimado a exercer o controle de constitucionalidade, difuso e abstrato, seja em juízo, seja por meio de sua atuação extrajudicial. Assim, é plausível que a instituição também possa realizar o controle de convencionalidade, para fiscalizar a aplicação de normas advindas de documentos internacionais no plano nacional, pugnano pela adaptação de eventuais leis contrárias aos dispositivos pactuados. Afinal, consoante se extrai do adágio “*in eo quod plus est semper inest et minus*” (quem pode o mais pode o menos): em sendo o Ministério Público legitimado a exercer o controle de constitucionalidade, não haveria razão jurídica, por força do que dispõe o artigo 5º, § 2º, da Constituição da República, que incorpora também os tratados e convenções de direitos humanos ao *bloco de constitucionalidade*, para deixar de realizar o controle de convencionalidade.

Os casos envolvendo violações à saúde, integridade física e moral, e vida de grupos vulneráveis, como crianças, presos e pessoas com deficiência, demonstram o grave e reiterado desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Como exemplo, pode ser citada a condenação do Brasil perante a Corte IDH no caso de Damião Ximenes Lopes⁵², o qual versa sobre a violação à vida de pessoa com deficiência mental. Ainda, a Corte IDH emitiu resoluções em medidas provisórias envolvendo o Brasil nos casos de Presídio de Pedrinhas⁵³, Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira⁵⁴, Complexo Penitenciário de Curado⁵⁵ e Penitenciária Urso Branco⁵⁶, ponderando sobre a infraestrutura e condições de detenção, atendimento de saúde e mortes de presos. Tais situações contrariam as Regras de Mandela⁵⁷, documento internacional que regulamenta regras mínimas para o tratamento de presos⁵⁸. Casos envolvendo crianças e adolescentes internados também são alvo de preocupação pela Corte IDH, como os fatos ocorridos no Complexo do Tatuapé, antiga FEBEM (Fundação do Bem-estar do Menor) e atual Fundação Casa, onde se apurou a falta de serviços médicos, e rebeliões que geraram feridos, fugas massivas e mortes de internos⁵⁹.

Com maior razão, diante do que pode ser denominado de *estado de coisas inconvencional*⁶⁰, realidade que expõe a violação massiva de direitos humanos e a repetida omissão do Estado em não cumprir o disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos (e demais tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Estado brasileiro), é ainda mais relevante a atuação do Ministério Público para a proteção da ordem jurídica e a defesa dos direitos inerentes à cidadania.

Portanto, o Ministério Público, como um dos mais importantes defensores dos direitos fundamentais, tem o dever de atuar na prevenção e na repressão de violações e ameaças de lesões aos direitos humanos.

Consoante retratado no item 3, o controle de convencionalidade pode ser realizado internamente, tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto por juízes e autoridades públicas. Contudo, o referido controle ainda

52 OAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Ximenes Lopes versus Brasil**. 04 jul. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

53 OAS. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de março de 2018. **Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do complexo penitenciário de Pedrinhas**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_02_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

54 OAS. **Solicitação de medidas provisórias apresentada pela Comissão Interamericana de Derechos Humanos com respeito ao Brasil. Caso das pessoas privadas de liberdade na penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara, São Paulo, Brasil**. 28 jul. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_01_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

55 OAS. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de novembro de 2018. **Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do complexo penitenciário de Curado**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

56 OAS. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de julho de 2004. **Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil. Caso da penitenciária Urso Branco**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_04_portugues.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

57 ONU. **Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (Regras de Mandela)**. 2015. Viena. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/06/f4e6423c5499f6517ec15db4a4750b80.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

58 FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Derechos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. 2016. **Revista Publicum**. V.2 N° 2. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

59 OAS. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 04 de julho de 2006. Medidas provisórias e solicitação de ampliação de medidas provisórias com respeito à República Federativa do Brasil. **Caso das crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da FEBEM**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03_portugues.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

60 Trata-se de uma analogia ao Estado de Coisas Inconstitucional, que diz respeito às violações de direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal, da população carcerária, fruto de omissão do poder público (FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Derechos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. 2016. **Revista Publicum**. V.2 N° 2. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042>>. Acesso em: 7 fev. 2019.).

tem ocorrido de maneira ineficiente pela jurisdição constitucional brasileira⁶¹. A análise e a incorporação de precedentes da Corte IDH, em especial pelo STF, poderia contribuir para a evolução e a máxima proteção dos direitos humanos fundamentais no Brasil⁶².

Por isso, a aplicação dos precedentes da Corte IDH deve ser estimulada pela atuação arrojada do Ministério Público. Os agentes ministeriais, primando-se pelos valores éticos, não pela mera transcrição e escolha dos precedentes favoráveis a um determinado posicionamento (*confirmation bias*), pode promover um diálogo real, por meio do exame das razões essenciais dos precedentes firmados internacionalmente. Essa atuação pode potencializar a proteção do ordenamento jurídico, em especial nas negociações com o Poder Público, dentro e fora do processo judicial, voltadas a buscar soluções mais eficientes para as causas estruturais e repetitivas de descumprimento dos direitos humanos fundamentais no Brasil.

Esse contexto reforça a necessidade de mais ampla participação do Ministério Público no controle difuso de convencionalidade. O desconhecimento da possibilidade desse exercício concorre para o uso menos comum do controle de convencionalidade pelo Ministério Público, mas pode ser um reforço argumentativo importante para efetivar os direitos humanos, de forma mais ampla, a partir da aplicação da Constituição e da legislação infraconstitucional de forma integrada e harmônica com os tratados e convenções internacionais⁶³.

6. CONCLUSÃO

O controle de convencionalidade ainda é pouco utilizado no Brasil. Isso porque o controle de convencionalidade próprio não é exercido, com frequência, pelo Poder Judiciário. Da mesma forma, mostra-se insuficiente o controle exercido de maneira imprópria, ou por diretriz, por meio dos Órgãos Públicos. O desconhecimento acerca desse instrumento de proteção de direitos humanos enfraquece a incorporação dos tratados e convenções internacionais e a própria força normativa das decisões da Corte IDH no ordenamento jurídico brasileiro.

A Defensoria Pública e a Polícia Judiciária, como órgãos públicos, vêm aplicando gradativamente o controle de convencionalidade nas investigações e processos penais. Nesse contexto, o Ministério Público, como um dos principais atores da persecução penal, e principalmente como defensor dos direitos humanos fundamentais, pode se valer do controle de convencionalidade difuso para ampliar a sua efetividade e resolutividade.

Os *standards* interpretativos da Corte IDH servem como precedentes a serem incorporados pelo direito interno. O princípio *pro persona* deve permear o controle de convencionalidade por ser estruturante do sistema interamericano e proporcionar a harmonização da legislação interna aos tratados internacionais. Portanto, cabe ao Ministério Público exercer o protagonismo no sistema de justiça brasileiro valendo-se do controle de convencionalidade de maneira difusa. Tal atuação institucional, além de poder contribuir para aperfeiçoar a atuação da autoridade policial, servirá para pautar a atuação do Poder Judiciário e contribuir tanto para a maior estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência (CPC, art. 926) quanto para a interpretação evolutiva das convenções e tratados internacionais (Convenção de Viena, art. 31, § 3º) e a máxima efetivação dos direitos humanos no Estado brasileiro.

61 Exemplo disso foi a decisão proferida pela 3ª Seção do STJ, no HC 379.269/MS, que, ao concluir que a criminalização do desacato não fere a CADH, argumentou que as manifestações dos órgãos que compõem o Sistema Americano de Direitos Humanos são meras recomendações aos Estados-parte. BRASIL, STJ, HC 379.269/MS, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Rel. p/ Acórdão Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Terceira Seção, julgado em 24/05/2017, DJe 30/06/2017.

62 Nesse sentido, é lamentável que a maioria da 2ª Turma do STF, na questão da criminalização do desacato, esteja corroborando o posicionamento do STJ, no HC 379.269/MS. BRASIL, STF, HC 141949, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 13/03/2018, Processo Eletrônico DJe-077 Divulg 20-04-2018 Public 23-04-2018; BRASIL, STF, HC 143968 AgR, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 29/06/2018, Processo Eletrônico DJe-157 Divulg 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018.

63 LEAL, Monia Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. **O diálogo entre cortes nacionais e internacionais frente à proteção dos direitos humanos e fundamentais**. Mostra de Pesquisa de direito civil constitucionalizado. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2017. ISSN 2359-2559. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/17818>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

7. REFERÊNCIAS

ALCALÁ, Humberto Nogueira. Los desafíos del control de convencionalidade del corpus iuris interamericano para los tribunales nacionales y su deferenciación con el control de Constitucionalidad. 2015. p. 352. UNED - **Revista de Derecho Político**. N.º. 93 - Maio- Ago/2015. p. 321-381. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/15145/13303>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

BALLEI, RC. Ministério público e os direitos humanos. In LIVIANU, R. (coord.) **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 193-201. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-17.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. STJ. **REsp 1.640.084/SP**. Rel. Min. Ribeiro Dantas. Quinta Turma. J. 15.12.2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1564541&n_um_registro=201600321060&data=20170201&formato=PDF>. Acesso em: 5 fev. 2019.

_____. _____. **HC 379.269/MS**, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Rel. p/ Acórdão Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Terceira Seção, julgado em 24/05/2017, DJe 30/06/2017. Acesso em: 22 fev. 2019.

_____. STF, **HC 141949**, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 13/03/2018, Processo Eletrônico DJe-077 Divulg 20-04-2018 Public 23-04-2018.

_____. _____. **HC 143968 AgR**, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 29/06/2018, Processo Eletrônico DJe-157 Divulg 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018.

_____. _____. **ADI 4439**, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moares, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2017, Processo Eletrônico, DJe-123 Divulg 20-06-2018 Public 21-06-2018.

CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico; FRANCO, Tiago Arantes. Tratados Internacionais de Direitos Humanos e o controle de Convencionalidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 102/2017. p. 5-6. Jul-Ago. 2017. Thomson Reuters. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/112487>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. 2016. **Revista Publicum**. V.2 N.º 2. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/26042>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

FIX-ZAMÚDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991. p. 177.

HEEMANN, Thimotie Aragon. O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público. In.: **Revista MPPR**. 7ª Edição. Disponível em: <https://apps.mppr.mp.br/aleph/exlibris/aleph/u22_1/alephe/www_f_por/icon/capas/36257>. Acesso em: 4 fev. 2019.

HOFFMANN, Henrique; BARBOSA, Ruchester Marreiros. **Delegado pode e deve aferir convencionalidade de leis**. Academia de Polícia. Conjur. 7 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/academia-policia-delegado-aferir-convencionalidade-leis>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

LEAL, Monia Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. **O diálogo entre cortes nacionais e internacionais frente à proteção dos direitos humanos e fundamentais**. Mostra de Pesquisa de direito civil constitucionalizado. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2017. ISSN 2359-2559. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/17818>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. **Eficacia de la sentencia interamericana y la coza juzgada internacional**: vinculación directa hacia las partes (res judicata) y indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay). Estudios constitucionales vol.11 no.2 Santiago, 2013. p. 618-671. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31255.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015. p. 48-49.

_____. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 3ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013.

MOHALLEN, Michael Freitas; DIAS, Roberto. O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede global de cortes constitucionais. In: PIOVESAN, Flávia. SALDANHA, Jânia Maria Lopes. (Coord.) **Diálogos jurisdicionais e Direitos Humanos**. Brasília: Gazeta jurídica, 2016.

OAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. São José da Costa Rica. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 4 jan. 2019.

_____. **Quem é a CIDH**. Disponível em: <<http://https://cidh.oas.org/que.port.htm>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. **Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia**. p. 18-19. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile**. 26 set. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de março de 2018. **Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do complexo penitenciário de Pedrinhas**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_02_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

PIOVESAN, Flávia. OAS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Vélez Loor Vs. Panamá**. 23 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/7c950d67d3a97c9f9ce9607f8f21a34a.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. _____. **Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México**. 26 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM1.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. _____. **Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú**. 24 nov. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. _____. **Caso Ximenes Lopes versus Brasil**. 04 jul. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

_____. _____. **Opinião Consultiva 22/2016**, §26. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

_____. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de novembro de 2018. **Medidas provisórias a respeito do Brasil. Assunto do complexo penitenciário de Curado**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

_____. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de julho de 2004. **Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil. Caso da penitenciária Urso Branco**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_04_portugues.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

_____. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 04 de julho de 2006. Medidas provisórias e solicitação de ampliação de medidas provisórias com respeito à República Federativa do Brasil. **Caso das crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da FEBEM**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03_portugues.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

_____. Solicitação de medidas provisórias apresentada pela Comissão Interamericana de Derechos Humanos com respeito ao Brasil. **Caso das pessoas privadas de liberdade na penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara, São Paulo, Brasil**. 28 jul. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_01_por.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

ONU. **Declaração Internacional dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

_____. **Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (Regras de Mandela)**. 2015. Viena. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/06/f4e6423c5499f6517ec15db4a4750b80.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 2ª Edição. Duque de Caxias: Editora CEI, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional** – Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 234-235.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. v. 19. Abril/2012. P. 67-93. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/176/170>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos são obrigatórios? In.: **Justificando** - Mentis Inquietas pensam direito. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/10/26/os-precedentes-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos-sao-obrigatorios/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

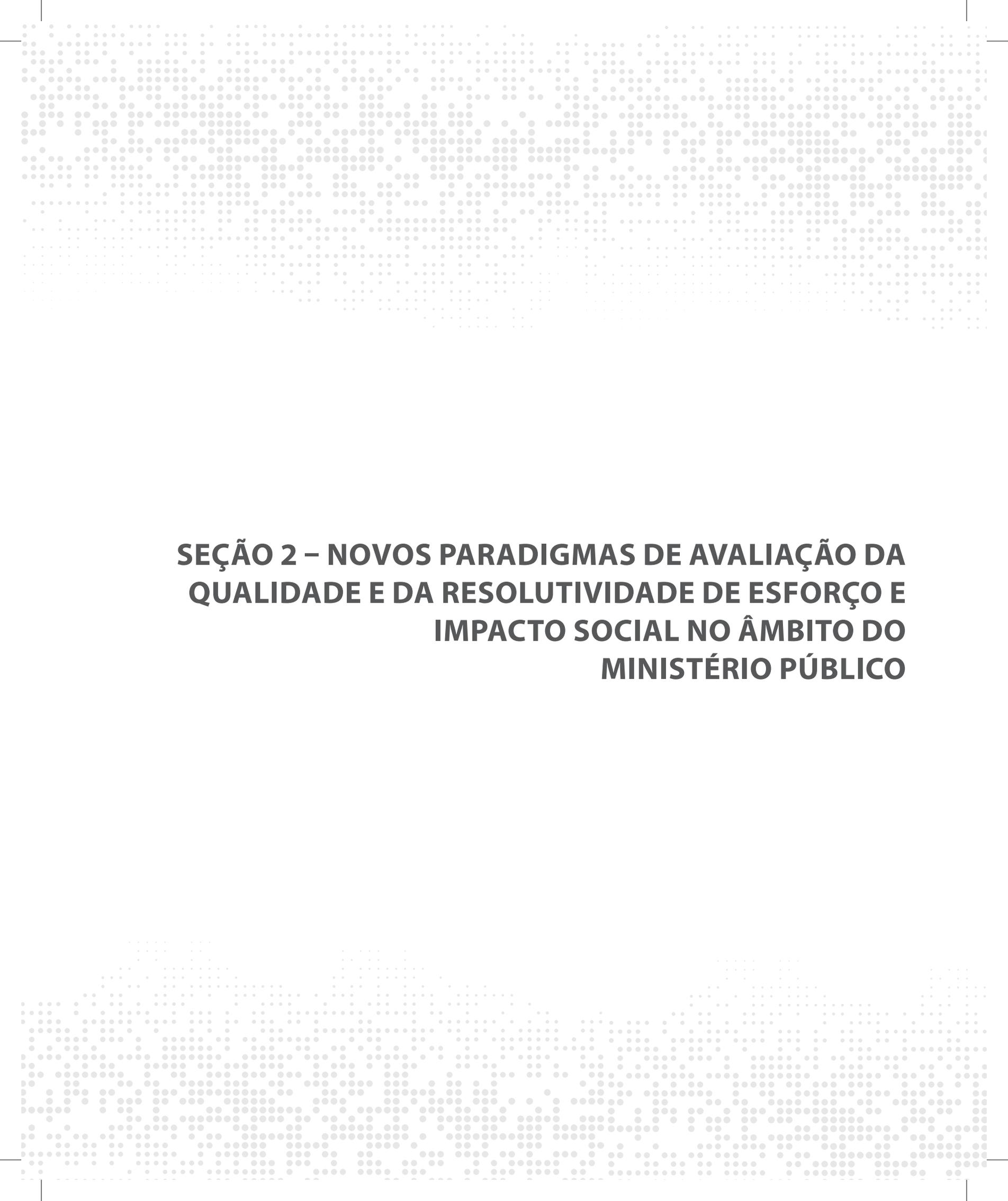
SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; MARTINS, Eduardo Almendra. O garantismo e os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos: efeito vinculante aos Estados sob sua jurisdição. **Revista Novos Estudos Jurídicos** – eletrônica. V. 21. N.2. Mai-Ago 2016. p. 23. Disponível em: <<https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/garantismo-precedentes-da-corte-701466561>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

SARMENTO, Daniel. O direito constitucional e o direito internacional: diálogos e tensões. In.: ALVES, Cândice Lisbôa. (org.) **Vulnerabilidades e invisibilidades** - Desafios contemporâneos para a concretização dos direitos humanos. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

SETENTA, Maria do Carmo Goulart Martins. Diálogo entre Cortes: fortalecimento da proteção dos Direitos Humanos por meio do Controle de Convencionalidade. In.: **Defensoria Pública da União** – Artigos. Brasília. 2017. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/images/esdpu/repositorio/Ed_2017_15_MariaSetenta_paper_DH.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **A new world order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

VALENTE, Victor Augusto Estevam. Controle de convencionalidade não deve partir apenas da interpretação. 28.12.2016. In.: **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-28/controle-convencionalidade-nao-partir-apenas-interpretacao>>. Acesso em: 5 fev. 2019.



**SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA
QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E
IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**



SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

► 2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju)

Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa..... 127

2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)

Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo..... 147

2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível - Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018

Selma Magda Pereira Barbosa Barreto 161

2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social

Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares..... 175

2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva

Jiskia Trentin 191

2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM

Andréia da Silva Araújo205



DOS PRINCÍPIOS E DAS DIRETRIZES GERAIS PARA A AVALIAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E DA QUALIDADE DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS E DAS UNIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A IMPORTÂNCIA DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN 02/2018 (RECOMENDAÇÃO DE ARACAJU)

Gregório Assagra de Almeida¹
Rafael de Oliveira Costa²

Resumo: A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 traçou parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criando, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público. O presente estudo, ao analisar os princípios e as diretrizes gerais traçadas pela Recomendação, faz uso do raciocínio *hipotético-dedutivo*, valendo-se de dados de natureza *primária* (acórdãos e leis) e *secundária* (entendimentos doutrinários), permitindo concluir pela existência de um novo “perfil” esperado dos Membros da Instituição.

Palavras-chave: Resolutividade na atuação. “Perfil” dos Membros. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018.

Abstract: *The General Recommendation CNMP-CN 02/2018 set parameters for the evaluation of the performance of the Members and Units of the Public Prosecutor’s Office, creating, through “orientative” norms, the National Orientative Microsystem of the Resolutive Performance of the Public Prosecution Service. The present study analyzes the principles and general guidelines drawn by the Recommendation, making use of hypothetical-deductive reasoning, using data of a primary (judgments and laws) and secondary (doctrinal understandings) nature, allowing to conclude that there is a new “profile” expected from Members of the the Public Prosecutor’s Office.*

Keywords: *Resolutivity. “Profile” of Members. General Recommendation CNMP-CN 02/2018.*

Sumário. 1. Introdução. 2. Do Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público. 3. A função orientadora do Conselho Nacional do Ministério Público e as Recomendações como espécies de normas jurídicas de caráter orientativo. 4. *Considerandos* Justificadores da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018. 5. Fundamentos da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018. 6. Princípios e diretrizes para avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e qualidade da atuação dos Membros do Ministério Público. 7. Análise integrada com a Gestão de Pessoas e Governança. 8. Da avaliação da regularidade dos serviços. 9. Da busca pela resolutividade (aspectos gerais). 10. Dos testes de fatores para aferir se é caso de acordo ou se o acordo é adequado, justo e razoável. 11. Da busca pela implementação de políticas públicas. 12. *Do impacto social da atuação do Ministério Público*. 13. Conclusões. 14. Referências.

¹ Pós-doutor pela Syracuse University, New York, Estados Unidos, quando foi *Visiting Scholar* e bolsista Capes em estágio sênior. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Promotor de Justiça. É assessor da Corregedoria-Geral do MPMG. É Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

² Professor Visitante na Universidade da Califórnia-Berkeley. Professor Visitante na Wayne State University. Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Promotor de Justiça no Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição de 1988, o Ministério Público passou a ser responsável pela promoção e indução da efetividade dos direitos fundamentais, atuando em todas as áreas relacionadas com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Com o intuito de regulamentar a atuação ministerial, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, editada pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, estabeleceu parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação. Trata-se, em verdade, de diploma que estabelece o novo “perfil de atuação” esperado dos Membros do Ministério Público, atentando para necessidade de uniformidade na adoção de medidas e para a busca por efetivas mudanças sociais, sempre atentando para a busca pela legitimação social da Instituição.

O presente estudo, ao analisar os princípios e as diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público, leva em consideração os interesses da sociedade, de modo a traçar o novo “perfil” esperado dos Membros da Instituição.

Passemos à sua concretização.

2. DO MICROSSISTEMA NACIONAL ORIENTATIVO DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As recomendações de caráter geral expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria Nacional possuem a natureza de normas jurídicas orientativas, já que expedidas com base em atribuições conferidas constitucionalmente ao referido Órgãos de Controle Externo do Ministério Público.³

Nesse sentido, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público.

Em razão de importância do tema e do conteúdo do diploma normativo analisado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 vem produzindo frutos importantes, em especial a construção de um novo “perfil” de atuação para Membros do Ministério Público, bem como um diálogo próximo com o Microsistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro.

3. A FUNÇÃO ORIENTADORA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AS RECOMENDAÇÕES COMO ESPÉCIES DE NORMAS JURÍDICAS DE CARÁTER ORIENTATIVO

O Conselho Nacional do Ministério Público, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, é órgão constitucional nacional de controle externo do Ministério Público dos Estados e da União, que não integra o Ministério Público, mas faz parte, no plano das suas atividades finalísticas, da estrutura do governo federal.⁴

Nesse sentido, o artigo 130-A, §2º, da CR/1988 dispõe que 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, sendo de suas atribuições constitucionais, entre outras, a função de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos

3 Nesse sentido, ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microsistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In **Revista da Corregedoria Nacional**: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

4 Conferir, nesse sentido, informações sobre decisão do CNMP: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/noticias-cddf/9438-plenario-delibera-que-o-cnmp-possui-natureza-des-orgao-de-controle-constitucional>>. Acesso em: 20 set. 2018, às 11h55.

regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências (artigo 130-A, §2º, inciso I, da CR/1988, inserido pela Emenda Constitucional 45/2004).

Atente-se para o fato de que a Constituição dispõe expressamente ser competência do CNMP expedir atos regulamentares e recomendações de providências, poder regulamentar que deve ser exercido à luz de Programa de Atuação voltado para a consolidação e o fortalecimento do Ministério Público como uma instituição constitucional permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e que tem o dever de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/1988).

Observa-se que, embora grande parte das normas jurídicas sejam de caráter cogente, há normas jurídicas de caráter orientativo, tais como aquelas que estabelecem faculdades, e não propriamente deveres.⁵ Dentro desta última categoria estão as recomendações de caráter geral, especialmente quando decorrentes de atribuições e competências estabelecidas na Constituição ou na legislação infraconstitucional. É o caso das atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, §2º, inciso I, da CR/1988) e do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §4º, inciso I, da CR/1988) e suas respectivas corregedorias.

4. CONSIDERANDOS JUSTIFICADORES DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN 02/2018

Nos termos do art. 130-A, § 2º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público, entre outras funções diretivas, zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo, para tanto, emitir atos regulamentares e/ou recomendar providências. Há ainda base normativa para a expedição da Recomendação no artigo 147, inciso IV, do próprio Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

Assim, ao CNMP incumbe não apenas o dever-poder de atuação para a regulação e a integração do Ministério Público, mas também o dever-poder de fiscalização, que também é atribuído constitucionalmente.

Entre os principais considerandos de justificativas para a expedição da Recomendação, destaca-se que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça (arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988), sendo necessário o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais afetos às atribuições constitucionais da Instituição.

Consta, ainda, dos considerandos da Recomendação, que as Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público, pelo que devem ser dotadas de estrutura e autonomia adequadas à consecução de seus objetivos Institucionais.

Destaca-se nos considerandos que o Mapa Estratégico Nacional inclui o fortalecimento e o aprimoramento do Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade para uma atuação responsável e socialmente efetiva, estabelecendo, entre os processos elencados para alcançar seus resultados institucionais, a importância de se intensificarem parcerias e trabalhos em redes de cooperação com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral.

Por fim, o CNMP considerou como justificativa para a expedição da recomendação a importância de se estabelecerem orientações gerais para a aferição e a avaliação de atividades resolutivas e da qualidade da atuação, com a fixação de diretrizes às Unidades do Ministério Público brasileiro, principalmente às suas

5 Há autores, porém, que partem de uma concepção mais restrita de norma jurídica, limitando-a, apontando como disposição de natureza imperativa. Nesse sentido: ARGENTI, Saúl A.; GRAZIANI, Raquel C. E.. In Diccionario de Ciencias Jurídicas Sociales. Argentina: La Ley, 2007, p. 474: **Norma Legal. Disposición de naturaleza imperativa, derivada de la soberanía del Estado, que dictada por autoridad competente va dirigida a la generalidad bajo forma de orden, permiso o prohibición y cuyo cumplimiento exige observancia pro quienes se encuentran comprendidos en ella.** Não é essa, contudo, a concepção adotada neste trabalho, pois a realidade do fenômeno jurídico revela que há muitas normas jurídicas de caráter orientador. É o que acontece com as Recomendações expedidas por órgãos constitucionalmente competentes para atividades de caráter orientativo, como é o caso do CNJ e do CNMP e suas corregedorias.

Corregedorias, respeitadas as particularidades e a autonomia de cada Unidade e Ramo do Ministério Público brasileiro

5. FUNDAMENTOS DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN 02/2018

Alinhada à Carta de Brasília,⁶ como instrumento de mudança do paradigma de atuação das Corregedorias do Ministério Público, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 parte de dois fundamentos para regulamentar a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros do Ministério Público:

- (a) O Ministério Público enquanto garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça - Inúmeras posições procuram explicar a natureza do Ministério Público. Entre elas, pode-se destacar: 1) trata-se de Instituição atrelada à estrutura do Poder Legislativo; 2) trata-se de atividade eminentemente jurisdicional; 3) trata-se de atividade vinculada ao Poder Executivo (ao conferir executividade à lei); e 4) por fim, trata-se de um “poder autônomo”.⁷

Contudo, a atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social, esfera na qual o que realmente importa é a efetividade dos direitos. Assim, em sendo o acesso à Justiça importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 adota como ponto de partida um novo paradigma, no qual o Ministério Público apresenta 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.⁸

Isso porque não apenas a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inseriu o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV – “Das Funções Essenciais à Justiça” -, mas também porque 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 de proteger e efetivar os direitos fundamentais.

Assim, a recomendação em análise parte da ideia de que o Ministério Público é Instituição de Acesso à Justiça e, fundada nos arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988, pretende aprimorar a atuação jurisdicional e extrajurisdicional, visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

- (b) As Corregedorias enquanto garantias constitucionais fundamentais – Partindo da premissa de que as Corregedorias são órgãos voltados para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público, a recomendação também encampa como fundamento que as Corregedorias assumem a condição de garantias fundamentais não só do indivíduo, mas de toda a sociedade. Em outras palavras, trata-se de garantias fundamentais da própria garantia do Ministério Público, visto que de nada adiantaria a criação de uma Instituição de Acesso à Justiça se não houvessem meios de controlar a atuação daqueles que estão a ela vinculados.⁹

6 CNMP-CN. CARTA DE BRASÍLIA: Esse documento, que possui a natureza jurídica de acordo de resultados, foi aprovado no pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro com a seguinte ementa: “Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 20 da Portaria CN no 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro”. Conferir: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018, às 22h.

7 Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 19-20.

8 ALMEIDA, Gregório Assagra; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos. In: VITTORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Juspodium, 2017, p. 193.

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

A partir desses dois fundamentos, o artigo 12 da Recomendação define o que é “atuação resolutiva”. Trata-se da atuação por meio da qual o Membro do Ministério Público contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos disponibilizados por intermédio da Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017 (que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro).

No entanto, a definição de “atuação resolutiva” é ampla demais para que se compreenda como deve ser a atuação, na prática, dos Membros do Ministério Público.

Nesse contexto, ensina Marcelo Pedroso Goulart que a dimensão político-institucional das Corregedorias, no âmbito da concepção em torno da ideia sobre Ministério Público Resolutivo, é aquela que caracteriza formal e estruturalmente as Corregedorias, revelando elementos constitutivos e as atividades típicas desses órgãos. O autor destaca os seguintes elementos constitutivos:

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

(b) 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;

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

(d) objetivo: as Corregedorias têm como objetivo central a melhoria da efetividade do Ministério Público e isso decorre (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).

(e) vinculação estratégica: no cumprimento de sua função, as Corregedorias vinculam-se aos objetivos do Ministério Público e, conseqüentemente, às políticas institucionais de nidas 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 de nidas 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 quali cação 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, correções e instauração de procedimentos disciplinares.¹⁰

Assim, incumbe analisar de forma pormenorizada os princípios e diretrizes que orientam a resolutividade e qualidade da atuação.

¹⁰ Sobre essa mudança paradigmática de postura institucional pelas Corregedorias do Ministério Público, consultar GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In CNMP-CN, Brasília: *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I, 2016, p. 217-37.

6. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E QUALIDADE DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

À luz da Carta de Brasília e Rompendo com o paradigma vigente¹¹, a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN 02/2018 vem estabelecer parâmetros para a avaliação e a fiscalização da qualidade de atuação dos Membros do Ministério Público não apenas sob o perfil demandista, mas também sob o resolutivo, ou seja, quando atua fora do Poder Judiciário, no plano extrajudicial.

Isso porque não é qualquer tipo de atuação extrajudicial que irá favorecer a legitimação social da Instituição, mas apenas aquela que, em consonância com os interesses da sociedade, venha refletir o seu verdadeiro perfil constitucional e produzir impactos sociais positivos. Por isso, a Recomendação faz a distinção entre resolutividade de esforço ou produção da resolutividade material ou de impactos sociais.

Em primeiro lugar, incumbe destacar que a avaliação deve ocorrer não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativo. Em outras palavras, impõe-se ao Membro do Ministério Público não apenas que “atue muito”, mas que atue com qualidade.

Na busca pela qualidade da resolutividade dos conflitos nos âmbitos criminal, cível e de tutela coletiva, deve o Promotor e o Procurador considerar, entre outros, inúmeros princípios e diretrizes (artigo 1º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018), que podem ser classificados em três categorias: habilidades pessoais, perfil de atuação e forma de atuação.

A - Sob a égide das habilidades pessoais

I - Conhecimento das deficiências sociais e das causas locais -- É preciso que o Membro do Ministério Público busque compreender a realidade social que o cerca, de modo que possa adotar medidas que estejam em consonância com as deficiências sociais existentes em sua região.

II - Capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos – O Membro do Ministério Público deve ser capaz de promover a articulação e a interação não apenas dentro da Instituição, mas também com os demais grupos sociais, de modo a mobilizar os diversos interessados na busca pela solução dos conflitos.

Assim, incumbe aos agentes políticos não apenas articular os servidores que atuam sob a sua supervisão a atuarem da forma mais efetiva e eficiente na busca pela tutela dos interesses sociais, mas também promover os interesses da coletividade como um todo, através do diálogo, para a melhoria da vida em comunidade. A título de exemplo, o Membro do Ministério Público deve ser capaz de congrega todas as instituições que atuam na defesa dos interesses das mulheres vítimas de violência doméstica – ex. Delegacia de Polícia, Secretaria de Assistência Social, ONGs, entre outros – para que, de modo estruturado, prestem o devido apoio e assistência ao grupo vulnerável.

III - Autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático – Para que haja a concretização do novo Ministério Público, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade atrelada aos valores éticos e humanos da sociedade brasileira, baseada em uma formação transdisciplinar, de modo que a liderança na condução dos feitos seja baseada na força do melhor argumento e da solução mais eficiente para a sociedade.

Ademais, os Membros do Ministério Público precisam adotar uma visão holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da Instituição, inclusive através da implementação de projetos sociais

¹¹ CNMP-CN. CARTA DE BRASÍLIA: Esse documento, que possui a natureza jurídica de acordo de resultados, foi aprovado no pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro com a seguinte ementa: “Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 20 da Portaria CN no 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro”. Conferir: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018, às 22h.

que potencializem a transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (artigo 3º, artigo 127, *caput*, e artigo 129, todos da CR/1988), adotando todas as medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.

B - Sob a égide do perfil de atuação

I - Busca pelo diálogo e de construção do consenso.

II - Senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais – A atuação do Membro do Ministério Público não deve ocorrer, apenas, quando houver certeza acerca da ocorrência do dano ou da prática do ilícito. Ao contrário, o Membro do Ministério Público deve ser capaz de analisar o momento mais propício para o desencadeamento de sua atuação, precavendo, inclusive, efeitos nefastos e irrecuperáveis causados por ações que, embora possam não estar científica e empiricamente comprovados, devem ser evitados.

De qualquer modo, o novo perfil dos Membros do Ministério Público deve estar baseado na ideia de que são fundamentais os resultados adequados e efetivos da atuação funcional, acompanhando efetivamente a tramitação processual, especialmente no que tange aos processos coletivos, em razão dos seus impactos sociais, inclusive no que concerne à produção de provas.

III - Atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais – A 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 atrelada a essas diretrizes constitucionais, o que inclui, de forma primordial, a proteção à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais.

Ora, 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 (artigo 5º, § 1º, da CR/1988).¹² Partindo da *multifuncionalidade* dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, caracterizada pela aplicabilidade imediata, interpretação ampliativa e proibição do retrocesso social, bem como pela adoção de mecanismos que garantam a tempestividade e a duração razoável da tutela jurídica, o Membro do Ministério Público deve sempre ter em mente a necessidade de se garantir concretude a esses mandamentos constitucionais, como corolário do *princípio constitucional da transformação positiva da atuação social*.

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

V - Contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada – São diversos os meios disponíveis para que o Membro do Ministério Público venha a promover a participação da comunidade diretamente interessada nos feitos.

Em primeiro lugar, pode-se mencionar a audiência pública como meio de ampliação da legitimação social do Ministério Público, permitindo um diálogo direto com a sociedade. Em verdade, a *audiência pública* encontra-se fundamentada no *princípio constitucional do exercício direto da soberania popular*, estabelecido no artigo 1º, parágrafo único, da CR/1988, admitindo que a sociedade apresente propostas, reivindique direitos, exija a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, dentre outros.

No plano infraconstitucional, a realização de audiência pública pelo Ministério

Público tem amparo em texto expresso de lei. É o que prevê o artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

Artigo 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

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.

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.

E mais: a participação da comunidade diretamente interessada deve lastrear também no exercício da função pedagógica da cidadania, enquadrada no âmbito do rol das matérias de *interesse social*, inserindo-se como um dos deveres constitucionais do Ministério Público, presente no artigo 127, *caput*, da CR/1988.¹³

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

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

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

A tutela jurídica preventiva é decorrente do princípio da prevenção geral, decorrente do princípio democrático (artigo 1º, da CR/1988), e serve de fundamento para a construção de um efetivo Estado Democrático de Direito. Trata-se de evitar a prática do ilícito e, por via de consequência, do próprio dano que, muitas vezes, não é passível de reparação *in natura*, tornando indispensável a sua conversão em tutela repressiva compensatória.

Assim, incumbe ao Ministério Público a defesa preventiva da sociedade, inclusive através do fomento na adoção de políticas públicas, do controle da constitucionalidade – este último, de modo a evitar a aplicação da lei ou do ato normativo inconstitucional –, e do ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória.

E mais: a prevenção não deve ficar restrita à esfera jurisdicional, mas deve abraçar também a atuação extrajurisdicional, de modo que a Instituição atue como pacificadora da conflituosidade social e provocadora da função social pedagógica, o que pode ocorrer, por exemplo, através da educação social, da realização de audiências públicas, da expedição de recomendações e, até mesmo, por meio da celebração de termos de ajustamento de conduta. Para tanto, mostra-se imprescindível a mudança cultural interna, de modo que se compreenda o modelo de Ministério Público resolutivo, especialmente com o preparo dos seus Membros e servidores para o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos sociais.

II - Utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização.

No que concerne à utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização, primordial atenção deve ser conferida à adoção do que se convencionou chamar de “litígio estratégico”.

Os litígios estratégicos, conhecidos no Direito Norte-americano como *public interest litigation* ou *high impact litigation*, buscam realizar transformações sociais a partir da consolidação de precedentes sobre temas emblemáticos, os quais acabam por influenciar a implementação de políticas públicas:¹⁴

[...] o litígio estratégico busca por meio do uso do judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais. Os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência

¹³ COSTA, Rafael de Oliveira. **Do Ministério Público como Superego da Sociedade**: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. Sequência (Florianópolis) [on-line]. 2017, n. 76.

¹⁴ “Quanto aos demais objetivos, mudanças legislativas e nas políticas públicas, é necessário que seja possível um diálogo entre a decisão judicial e o Poder Executivo, provocando-o a ter uma atenção especial em relação à temática na gestão de suas políticas públicas, e também com o Poder Legislativo, ordenando-o ou fomentando-o a editar/alterar leis que deem aplicabilidade e concreção aos direitos discutidos em juízo. Grande exemplo dessa situação ocorre no caso do mandado de injunção (artigo 5º, inciso LXXI, da CF/88 e Lei nº 13.300 de 2016) em que se busca a defesa de direitos subjetivos em face da omissão do legislador.” (VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz*, v. 34, 2016, p. 224).

*dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas.*¹⁵

Assim, busca-se a uma combinação de técnicas jurídicas, políticas e sociais que abrangem desde a fase pré-processual até a prolação da sentença, no intuito de promover efetivas mudanças na esfera social.¹⁶

A nosso ver, o conceito de litígio estratégico a ser adotado pelo Promotor de Justiça/Procurador da República deve envolver não apenas “*situações de usual negativa à ampliação no reconhecimento de um determinado direito a um grupo de pessoas combinadas a uma possível inércia do Poder Legislativo*”¹⁷ em normatizar a matéria, utilizando-se “*o Poder Judiciário por meio de casos com potencial paradigmático, no intuito de: a) possibilitar a formação ou mudança de precedente junto às Cortes Supremas (STF e STJ); b) fomentar a discussão a respeito de mudanças legislativas; e c) provocar alteração nas políticas públicas*”¹⁸, mas também a uma atuação teleológica, voltada para a uniformidade na atuação ministerial (evitando que promotores adotem posições distintas em feitos coletivos similares), a celeridade na tramitação do feito, a “desburocratização” do andamento processual (v.g., evitando a interposição de recursos que podem implicar na mudança de decisão secundária e de somenos importância) e a máxima efetividade na tutela do interesse da sociedade.¹⁹

III - Atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público – Especial atenção deve ser conferida neste âmbito às ações coletivas, em que os interesses são representados em juízo por entes intermediários, o Membro do Ministério Público deve buscar ajustar a demanda no sentido de viabilizar uma resolução mais célere e efetiva do conflito, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de manifestações orais. E mais: o Membro do Ministério Público deve adotar instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes, de modo a garantir o impulsionamento dos feitos de forma estratégica, evitando-se que os andamentos fiquem baseados exclusivamente no impulso oficial.

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

V - Utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade – A doutrina estrangeira geralmente destaca dois modelos de negociação: a distributiva e a integrativa. Na primeira delas, as partes competem pela distribuição de um valor fixo, buscando alcançar o maior valor.²⁰ Na segunda, as partes cooperam para alcançar o máximo benefício comum, potencializando os valores.²¹ No âmbito ministerial, o modelo da negociação integrativa é o que vem sendo mais adotado, em razão de suas atribuições. Contudo, ousamos sustentar que, em atenção aos limites impostos pela Constituição, o modelo de negociação na Instituição deve ser próprio, atrelado à maximização dos interesses da sociedade, inclusive por meio de alternativas técnicas que não busquem apenas solucionar o litígio, mas pôr fim ao conflito social.

15 CARDOSO, Evorah. Cíelo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*. Ano V, número especial, 2011, p. 365-366.

16 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim. (Org.). *O Futuro do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, n. 7, 2013.

17 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz*, v. 34, 2016, p. 223.

18 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz*, v. 34, 2016, p. 223.

19 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim. (Org.). *O Futuro do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, n. 7, 2013.

20 Cf. ESSENTIALS, Harvard Business. *Negociación – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar)*. Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004, p. 2.

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

No âmbito prático, a negociação deve ser adotada não apenas para as controvérsias em que a Instituição passa a atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade em razão de sua condição de representante adequada e legitimada coletiva universal (artigo 129, III, CR/1988), especialmente na celebração de TACs, mas também para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados.

VI - Atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos – A reparação dos danos decorrentes do ilícito deve ser a mais ampla possível. Assim, torna-se possível não apenas impor, simultaneamente, as obrigações de fazer, não fazer e pagar, que devem abranger a imposição da obrigação de recuperar e, subsidiariamente, indenizar os danos causados. Neste último caso, urge ressaltar que pode abranger duas categorias distintas: 1) O dano patrimonial (ex. destruição de casas com a ruptura de uma represa); e 2) o dano extrapatrimonial (moral), que pode ser individual ou coletivo.

No que concerne ao dano moral coletivo – categoria que mais chama a atenção –, incumbe ressaltar que o sistema de responsabilidade civil tem operado uma substancial evolução, passando a atentar para a lesão sofrida por toda a coletividade. Nesse sentido, o STJ decidiu recentemente, nos autos do Recurso Especial 1.114.893, que:

(...) a reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração).

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

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

O planejamento estratégico da atuação funcional, embora não tenha caráter vinculante, deve servir de base para a atuação de todos os órgãos do Ministério Público. Assim, órgão de execução deve sempre buscar cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, com o intuito de buscar a isonomia e a máxima transformação social. Isso, contudo, sem ultrapassar a independência funcional, que deve ser concretizada como garantia ao órgão da Instituição no exercício independente das suas atribuições funcionais, afastando a possibilidade de pressões externas e internas, devendo obediência apenas à sua consciência e ao ordenamento jurídico.

7. ANÁLISE INTEGRADA COM A GESTÃO DE PESSOAS E GOVERNANÇA

Consta expressamente da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018, que:

CONSIDERANDO os princípios, as diretrizes, os processos e os subprocessos de gestão de pessoas, bem como a governança, todos estabelecidos na Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas.

Assim, a adequada exegese dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público deve ser realizada em consonância com o Capítulo II, sobre a gestão e o dimensionamento das atribuições,

mais precisamente a Seção I, que versa sobre a Gestão Administrativa, destacando-se, a título de registro, os artigos 3º e 4º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018:

Art. 3º Para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correicional, será considerada a eficiência administrativa e a gestão dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da unidade correicionada, verificando-se os seguintes aspectos: I - desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para a sociedade; II - promoção da humanização do ambiente e das relações de trabalho, com o fortalecimento dos princípios da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho, isonomia e equidade; III - incentivo ao autoconhecimento, ao desenvolvimento integral do ser e de suas múltiplas necessidades, mediante a construção e o fortalecimento do significado do trabalho para o indivíduo e para a sociedade; IV - promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo nas relações de trabalho, com respeito à diversidade; V - fomento da gestão do conhecimento, por meio da compreensão dos processos de trabalho das diversas áreas, da sistematização, da comunicação adequada e da disseminação do conhecimento, principalmente para facilitar a visão sistêmica das necessidades Institucionais; VI - identificação, valorização e aprimoramento dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes, como mecanismo de desenvolvimento de cultura orientada para resultados, objetivando o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro; VII - elaboração de estratégias, planos e ações de capacitação com base na gestão por competências; VIII - dimensionamento e distribuição da força de trabalho, com base nas competências dos seus integrantes, nos critérios de produtividade e na variabilidade das condições de atuação, visando à racionalização e à eficácia dos recursos; IX - realização de ações para melhoria do ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas; X - implantação de ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos e prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho, na busca pela excelência do serviço prestado à sociedade; XI - uso adequado e sustentável dos recursos materiais e financeiros da unidade.

Art. 4º Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros: I - as condições de trabalho, aferidas pelo espaço físico da unidade, pelos equipamentos e materiais de expediente disponíveis e pelo número de pessoal de apoio; II - a gerência eficiente dos recursos humanos, com controle de frequência e justa e eficiente distribuição das tarefas; III - a utilização de tecnologia de informação e equipamentos disponíveis para o exercício das atividades; IV - a existência de plano de atuação ou prática equivalente na Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhados ao planejamento estratégico ou estabelecidos a partir de problemas relacionados com particularidades locais; V - o gerenciamento dos recursos humanos, contemplando a avaliação de desempenho e o estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade; VI - a estipulação de metas e prioridades na execução dos serviços auxiliares; VII - a divisão racional de trabalho envolvendo os serviços auxiliares e colaboradores; VIII - o inventário atualizado dos feitos, com conhecimento e controle dos acervos judicial e extrajudicial, bem como da medida de desobstrução/congestionamento dos serviços da unidade; IX - a agenda institucional de visitas, reuniões e audiências; X - o controle de produtividade dos serviços auxiliares.

Observa-se que não é objeto deste estudo a descrição aprofundada desses princípios relacionados à Gestão de Pessoas e Governança, mas apenas deixar claro que a Recomendação deve ser interpretada de forma holística, sistemática, de modo a permitir a adequada compreensão do que seja a atuação resolutiva e o novo “perfil” dos Membros do Ministério Público.

8. DA AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS SERVIÇOS

A regularidade dos serviços será avaliada sob dois aspectos principais: a regularidade formal e a regularidade material. De modo geral, será levada em conta a correta utilização das Tabelas Unificadas do Ministério Público, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação previstos nos atos normativos específicos, a movimentação regular, a duração da investigação, a qualidade das manifestações e o resultado alcançado (artigo 10 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

No que concerne à qualidade formal e técnica na elaboração dos trabalhos será avaliada a clareza, a coesão e a coerência das peças, das manifestações, dos despachos, das promoções, das recomendações e/ou das sustentações realizadas, levando-se em conta sua adequação, objetividade, fundamentação fática e jurídica, além do uso correto da linguagem oficial (artigo 10, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018). Será analisado também se na citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou na referência a conceitos jurídicos indeterminados, há correlação adequada com o caso em análise, evitando-se fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito em apreciação (artigo 10, § 2º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Ademais, será considerada a atualidade e a manutenção da regularidade dos serviços, sendo o serviço considerado regular em duas hipóteses: quando inexistir atrasos ou quando o atraso for justificado (artigo 11, *caput* e § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018). De outro modo, o atraso será injustificado quando (artigo 11, § 5º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018): I – o serviço que, não obstante formalmente regular, revele omissão ou negligência de atuação ou providências efetivas, assim consideradas aquelas desprovidas de acompanhamento de sua execução e movimentação, inclusive pelos serviços auxiliares demandados; II – a devolução de feitos, a exemplo de inquéritos policiais, procedimentos extrajudiciais e processos judiciais, à respectiva Secretaria do órgão competente, desprovidos de manifestação ou formalizada com mero pedido de reabertura de prazo, seja pela aproximação de férias, licenças ou pelo advento de remoções ou de promoções, seja pela iminente mudança de atribuições da unidade, ainda que se constate regularidade formal induzida artificialmente.

9. DA BUSCA PELA RESOLUTIVIDADE (ASPECTOS GERAIS)

Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, o Membro do Ministério Público deve priorizar a resolução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos (artigo 13, *caput*, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018), avaliando se a resolução consensual apresenta vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão – artigo 13, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Para tanto, ao celebrar um acordo, deve, entre outros aspectos, evitar qualquer discriminação entre membros do grupo ou da comunidade em situação similar, promover a negociação com a participação de representantes adequados e legítimos, realizar prognóstico sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos – a curto, médio e longo prazos –, considerar a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial e analisar o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado (artigo 13, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Ademais, a celebração do acordo deve proporcionar a suficiente proteção e garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados (artigo 13, inciso IV, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Não bastasse, nas fases de celebração e execução dos acordos, deve o Membro do Ministério Público atentar para a duração razoável do processo, adotando as medias cabíveis para a agilização do procedimento

em situações de urgência ou para o seu “alargamento” nos casos em que o exija a complexidade da matéria de fato e de direito (artigo 16, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Por fim, a recomendação inova ao dispor que o perfil desejado do Promotor ou do Procurador, enquanto agente de indução da transformação social, perpassa pela aproximação comunitária. Para tanto, o Membro deve se inteirar dos reais problemas sociais e conhecer a realidade social local, priorizando o diálogo com a população por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação em audiências públicas e da realização de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais (artigo 18 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Devidamente expostos os aspectos gerais da resolutividade na atuação, passa-se à análise de seus aspectos específicos, iniciando nossa abordagem com a implementação de políticas públicas.

10. DOS TESTES DE FATORES PARA AFERIR SE É CASO DE ACORDO OU SE O ACORDO É ADEQUADO, JUSTO E RAZOÁVEL

Estabelece o artigo 13 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 que, sempre que for possível e desde que observadas as peculiaridades do caso concreto, a Equipe Correicional aferirá se foi priorizada a resolução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos afetos às atribuições do Ministério Público, sendo hipótese de priorização da resolução extrajudicial sempre que essa via mostrar-se hábil para viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

E mais: o § 1º do mesmo artigo 13 da citada Recomendação prevê que, para fins de aferição da priorização da resolução consensual dos conflitos, das controvérsias ou dos problemas, a Equipe Correicional verificará se o Membro ou a Unidade correicional ou inspecionada do Ministério Público avaliaram, diante do caso concreto, se a resolução consensual apresentava vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão), por demonstrar ser a mais **adequada, justa e razoável**, sendo que o § 2º do artigo 13 arrola testes de fatores ao estabelecer que:

Nas hipóteses de avaliação dos resultados da atuação na resolução consensual, a Equipe Correicional aferirá ainda:

- I** – se não há no acordo discriminação entre Membros do grupo ou da comunidade em situação similar;
- II** – se ficou contemplado no acordo, sempre que possível, a dimensão dos direitos fundamentais envolvidos no litígio, na controvérsia ou no problema;
- III** – se o acordo é produto de negociação com a participação de representantes adequados e legítimos;
- IV** – se o acordo proporciona a suficiente proteção e a garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados;
- V** – se o acordo está racionalmente relacionado com o prejuízo alegado e sofrido e se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias;
- VI** – se no acordo foram considerados, quando possível, prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos, a curto, médio e longo prazos;
- VII** – se foram considerados os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo;
- VIII** – se foram analisadas as questões de fato e de direito envolvidas no litígio, na controvérsia ou no problema;

- IX** – se foi considerada a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial;
- X** – se houve prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;
- XI** – se foram considerados, para a realização do acordo, os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e para se apurarem os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros;
- XII** – se foram adotadas medidas para garantir a ausência, na proposta de acordo, de colusão ou de qualquer espécie de fraude;
- XIII** – se foram considerados a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo;
- XIV** – se foram analisados e considerados o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado;
- XV** – se o acordo abrange os diversos grupos atingidos e/ou afetados;
- XVI** – se houve diligência para trazer à negociação representantes adequados dos grupos ou das comunidades afetadas;
- XVII** – se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais são os seus resultados sociais concretos;
- XVIII** – se a unidade ou o membro do Ministério Público correccionado e/ou inspecionado adotou e tem adotado todas as medidas para garantir o integral cumprimento do acordo.

Nos casos em que o conflito, a controvérsia ou o problema venha a envolver a atuação de mais de um Órgão de Execução ou Unidade do Ministério Público, prevê o §3º do artigo 13 da Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 02/2018 que a Equipe Correcional deverá avaliar se houve ou está havendo atuação articulada e integrada para a formulação ou a aceitação da proposta ou do acordo que abranja a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo.

11. DA BUSCA PELA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No que concerne às políticas públicas, o novo “perfil” exige uma atuação voltada para a implementação daquelas socialmente necessárias e devidamente identifica- das a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais (artigo 19, inciso VII, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

O Membro do Ministério Público deve primar, ainda, para que a política pública seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis (artigo 19, incisos II e III, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Ademais, deve realizar audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de pro- por medidas judiciais ou extrajudiciais, convocando preferencialmente representantes de grupos que possam ser atingidos pelas medidas, buscando, ainda, a cooperação de órgãos técnicos especializados na política pública objeto da proteção (v.g., universidades, conselhos, especialistas renomados), a fim de determinar as melhores providências a serem buscadas e alcançadas judicial ou extrajudicialmente (artigo 19, incisos IV e X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

12. DO IMPACTO SOCIAL DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Enquanto agente de transformação social, o Membro do Ministério Público não pode desconsiderar os impactos sociais das medidas que adotar.

De modo a promover a máxima efetividade da atuação perante a sociedade, os impactos sociais serão mensurados pelas Corregedorias a partir de determinados critérios, podendo-se destacar não só a melhoria de indicadores sociais, mas também os resultados jurídicos úteis decorrentes da atuação – v.g., a adequação dos acordos pactuados, o efetivo cumprimento das respectivas cláusulas, o acolhimento parcial ou integral de recomendações expedidas, a coisa julgada resultante da decisão judicial, o efetivo cumprimento da respectiva decisão judicial, entre outros – e a efetiva transformação social – através da indução de políticas públicas, a demonstração de melhoria dos serviços públicos essenciais e contínuos, a diminuição da criminalidade ou da prática de atos infracionais, a diminuição da evasão escolar, a conscientização da sociedade local com a ampliação da participação social e a melhoria dos indicadores sociais em geral (artigo 23 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Para avaliação da resolutividade da atuação dos Membros do Ministério Público, a recomendação estabelece, de forma inovadora, dois critérios (artigo 1º, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018):

- (a) **Os impactos sociais da atuação (resolutividade material).** Devem ser considerados os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional dos Membros do Ministério Público, tais como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos, sem desconsiderar, ainda, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação (artigo 1º, §§ 2º e 3º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).
- (b) **A postura para a efetividade social da atuação.** Além desses critérios finalísticos, também foram estabelecidos critérios formais de avaliação da atuação dos Membros do Ministério Público, tais como a residência na comarca ou no local em que oficia, a compatibilidade efetiva com eventual exercício do magistério, cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades, eventuais afastamentos das atividades, produtividade mensal, entre outros (artigo 2º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

13. CONCLUSÕES

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, assume a condição de garantia constitucional fundamental institucional de acesso à Justiça.

O Ministério Público possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça, e as suas Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro. Nas suas atividades de orientação e na fiscalização, devem atuar qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público por intermédio da aferição da resolutividade da atuação institucional.

Torna-se premente a superação da valorização meramente formal e taxativa da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público.

É preciso que prevaleça a avaliação qualitativa pelas Corregedorias, com a aferição concreta da real repercussão social da atuação dos membros e servidores do Ministério Público.

As recomendações de caráter geral expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público possuem a natureza de normas jurídicas orientativas, já que expedidas com base em atribuições conferidas constitucionalmente ao referido Órgão de Controle Externo do Ministério Público.

Nesse sentido, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público.

Em razão de importância do tema e do conteúdo do diploma normativo analisado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 vem produzindo frutos importantes, em especial a construção de um novo “perfil” de atuação para Membros do Ministério Público, bem como um diálogo próximo com o Microsistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro.

A partir dessas premissas, o Ministério Público do futuro depende de um novo “perfil” a ser assumido pelos seus próprios integrantes, voltado para a atuação resolutiva de qualidade quanto ao esforço e à produção (resolutividade de esforço) e da qualidade quanto aos impactos sociais (resolutividade material), de modo a contribuir decisivamente para prevenir e solucionar, de modo efetivo, os conflitos.

14. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Juspodium, 2017, p. 193.

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

_____. MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microsistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In **Revista da Corregedoria Nacional: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida**. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

ARGERI, Saúl A.; GRAZIANI, Raquel C. E.. In **Diccionario de Ciencias Jurídicas Sociales**. Argentina: La Ley, 2007.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**. Ano V, número especial, 2011.

CNMP-CN. Carta de Brasília. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018, às 22h.

COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim (Org.). **O Futuro do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20.

_____. **Do Ministério Público como Superego da Sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial**. Sequência (Florianópolis) [on-line]. 2017, n. 76.

ESSENTIALS, Harvard Business. **Negociación** – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar). Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In CNMP-CN, **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I, 2016, p. 217-37. Brasília, 2016.

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

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

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

SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, n. 7, 2013.

VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. **Revista Jurídica Direito & Paz**, v. 34, 2016.

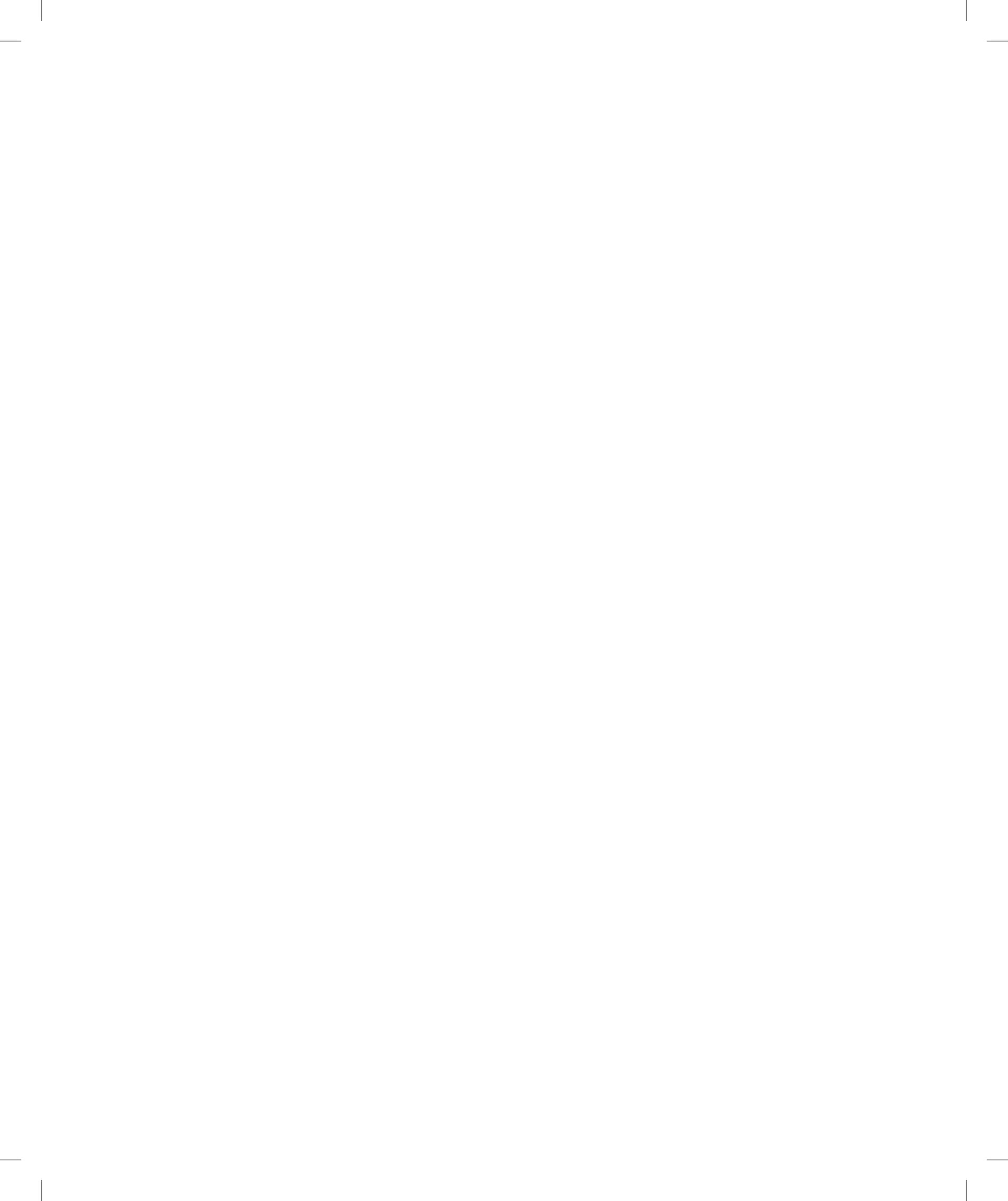


SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju)
Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa 127

► **2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)**
Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo..... 147

- 2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível - Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018
Selma Magda Pereira Barbosa Barreto 161
- 2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social
Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares..... 175
- 2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva
Jiskia Trentin 191
- 2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM
Andréia da Silva Araújo 205



DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS SERVIÇOS: UMA BREVE ANÁLISE À LUZ DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN Nº 2/2018 (CARTA DE ARACAJU)

EVALUATION GUIDELINES FOR SERVICE REGULARITY – A BRIEF ANALYSIS FROM RECOMMENDATION OF GENERAL CHARACTER CNMP N. 02/2018 (CHARTER OF ARACAJU) PERSPECTIVE

Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo¹

Resumo: Com o novo papel do Ministério Público desenhado pela Constituição da República de 1988, sobreveio importante e substancial alteração do perfil da instituição, que se encaminha progressivamente da posição demandista para a resolutiva. A resolutividade, por sua vez, exige da instituição aprimoramento da estrutura de ferramentas extrajurisdicionais para a solução consensual de conflitos sociais, demandando, da mesma forma, aptidão de seus Membros para delas utilizarem-se. A avaliação da atuação do Promotor de Justiça igualmente passou por relevante transformação, na medida em que os parâmetros das Corregedorias para exame do serviço prestado não mais se resumem à análise da pontualidade formal, mas, principalmente, à sua regularidade substancial, funcionando os órgãos correccionais como legítimos indutores dos princípios da efetividade e da duração razoável do devido processo e procedimentos no seio do Ministério Público. Neste contexto, as diretrizes e parâmetros apresentados pela Carta de Brasília, pela Resolução CNMP n. 149/2016 e pela Carta de Aracaju delineiam um poderoso sistema para aferição pelas Corregedorias da resolutividade e regularidade formal e material dos serviços, fidedigno aos novos objetivos que traça a moderna instituição ministerial.

Palavras-chave: Ministério Público. Corregedoria. Princípio da eficiência. Resolutividade. Regularidade dos serviços. Carta de Brasília. Carta de Aracaju.

Abstract: *With the new role of the Public Prosecution designed by the Brazilian Constitution of 1988, there was an important and substantial change in the institution's profile, which progressively changed from the demandant position to the resolute position. Resolutivity, in turn, had required the institution to improve the structure of extrajudicial tools for the consensual solution of social conflicts, requiring, in the same way, the Members' ability to use them. The Public Prosecutor's performance evaluation also underwent a relevant transformation, inasmuch as the parameters of the Public Prosecution Office of Internal Affairs to service's examination provided are no longer limited to the formal punctuality analysis, but mainly to its substantial regularity, as legitimate inducer of the principles of effectiveness and the reasonable duration of the due process of law within the Public Prosecution Service. In this context, the guidelines and parameters presented by the Charter of Brasília, by CNMP (The National Council of the Public Prosecution) Resolution n. 149/2016 and by the Charter of Aracaju delineate a powerful system for the assessment by the Offices of Internal Affairs of the formal and material regularity of service and reliability, faithful to the new objectives that the modern Public Prosecution traces.*

Keywords: *Public Prosecution. Public Prosecution Office of Internal Affairs. Principle of Effectiveness. Service regularity. Charter of Brasília. Charter of Aracaju.*

¹ Promotora de Justiça no Estado do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Odontologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC) – Universidade Positivo (UP). Atualmente é Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. E-mail: acsfmelo@mppr.mp.br

Sumário: 1. Introdução. 2. Carta de Brasília: valorização do Ministério Público resolutivo e avaliação qualitativa da atuação ministerial. 3. A Resolução CNMP n. 149/2016 e o papel das Corregedorias para avaliação da regularidade dos serviços. 4. Carta de Aracaju e os novos parâmetros para avaliação da resolutividade e qualidade de atuação dos Membros do Ministério Público. 4.1 Regularidade formal e Regularidade material dos serviços. 4.2 Princípio da eficiência, da duração razoável do processo e regularidade dos serviços. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 estendeu aos Membros do Ministério Público garantias, atribuições e prerrogativas típicas de agentes políticos para além daquela função própria do Estado de reserva exclusiva da titularidade da ação penal². A vocação democrática do Ministério Público, como instituição de importância nodal para a transformação da realidade social (transformação do homem como ser individual e do homem em seu conjunto de relações sociais, como sociedade) e efetivação do Estado Democrático de Direito foi alicerçada e metamorfoseada com o advento da Constituição Cidadã³.

Para o desempenho da vocação social que foi atribuída pelo texto constitucional de 1988, foram elencadas novas atribuições em um conceito que alterou substancialmente a essência do Ministério Público. O artigo 127 elevou o Ministério Público a *instituição* – no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado – *permanente* – porque as necessidades básicas das quais emanam suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do Estado Democrático de Direito – e *essencial à função jurisdicional do Estado* – vez que a atuação da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, visa à realização de valores fundamentais da sociedade⁴, somente a instituição ministerial possuindo aptidão para desempenhar as atividades privativamente outorgadas pelo Constituinte originário.

Para além de agente vetor de transformação social, de salvaguarda de direitos e de consecução do ideal de justiça, o próprio Ministério Público emerge como um direito da sociedade, na medida em que para garantir a efetividade de direitos constitucionais é igualmente essencial garantir a existência de uma Instituição forte, independente e permanente com o dever jurídico de zelar pela efetividade desses direitos. Evidencia-se, sob esta lógica, a indispensabilidade da previsão constitucional do Ministério Público com *status* de cláusula pétrea⁵.

Nesse aspecto, o conteúdo axiológico da nova leitura do ordenamento constitucional – cujo epicentro é o princípio da dignidade da pessoa humana – alterou significativamente a natureza fundante do Ministério Público, ampliando sua legitimação social, porquanto alavancando a instituição de acesso e efetivação da

2 Não há consenso doutrinário acerca da classificação do Membro do Ministério Público como agente político. Celso Antônio Bandeira de Mello, José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho adotam o conceito mais restritivo ao termo. Agente político, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é aquele titular de cargo estrutural à organização política do País, integrando o arcabouço constitucional do Estado (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 247.). Para Carvalho Filho, são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público, desenhando os destinos fundamentais do Estado e criando estratégias políticas para que o Estado atinja seus fins (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. São Paulo: Atlas, 2017, p. 630). Conforme lição de Di Pietro, somente aqueles que exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, são agentes políticos (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 680). Conforme Justen Filho, reputa-se a qualidade de agente político pela investidura (sufrágio universal) e pela natureza política (chefia direta ou indireta das pessoas políticas, que traduz a formação e exteriorização da vontade dos entes federativos) da atividade desempenhada (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 887). Aqui, seguiremos a linha da doutrina de Hely Lopes Meirelles, para quem os agentes políticos são os componentes do governo em seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais, incluindo tanto os Chefes de Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro de funcionalismo estatutário (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 80 e seguintes).

3 Concordando com MACHADO, Antonio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000, p. 140.

4 Carlos Roberto de Castro Jatahy citando Paulo Afonso Garrido de Paula. Em JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In ALVES, Leonardo Barreto Moreira, FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson (org). **Temas Atuais do Ministério Público**. 4ª Ed. Salvador: JusPodivm. 2013, p. 33.

5 Para Emerson Garcia, “por ser inócua a previsão de direitos sem a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional”. GARCIA, Emerson. **Ministério Público** – organização, atribuição e regime jurídico. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 113.

justiça⁶. O status institucional de defensor da ordem jurídica e do regime democrático acentua o dever de proteção aos direitos fundamentais da pessoa, os quais abrigam em si valores de acentuado cunho ético-social universal e que viabilizam a existência digna humana. A dissolução dos estreitos vínculos antes existentes entre o Ministério Público e o Poder Executivo assegurou a independência funcional dos Membros, garantindo-lhes direitos e prerrogativas (e restrições) semelhantes àquelas já conferidas aos magistrados, resultando em um órgão verdadeiramente independente⁷, ao qual a satisfação dos interesses da coletividade (interesse público primário) é objetivo basilar e, não raro, colidente com outros interesses os órgãos estatais (interesse público secundário). Para Hely Lopes Meirelles⁸, embora não seja em sentido estrito o Ministério Público órgão representativo de poder⁹, a Instituição é funcionalmente independente, e os Membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União integram a categoria de agentes políticos, inconfundíveis com os demais servidores de suas respectivas instituições.

Sobre esse novo Ministério Público, nas ponderações de Geisa de Assis Rodrigues¹⁰,

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, seja no âmbito cível na tutela dos 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 pra a defesa do patrimônio público e social.

Por esse ângulo, o Ministério Público traçado para alcançar o projeto de nação brasileira da Constituição de 1988¹¹ não mais se restringe àquela instituição de caráter eminentemente demandista, cuja resposta necessariamente deveria ser provocada perante o Poder Judiciário, como se a consecução do ideal de justiça e o alcance daquilo que é justo somente pudessem ser evocados pelo dizer do estado-juiz. Na superação deste já vetusto delineamento do Ministério Público, exsurge uma Instituição que almeja o protagonismo no desenvolvimento e utilização de ferramentas típicas extrajudiciais para resolução de conflitos.

A resolutividade, nessa linha, compõe o cerne do novo desenho da instituição ministerial. De forma *reflexiva* (obtida com o conhecimento pelos agentes ministeriais da realidade social da adstrição territorial em que atuam), *proativa* (antecipadamente às situações de crise, visando ao atuar preventivo-profilático) e *dialógica* (como verdadeira Instituição de articulação e negociação com os demais sujeitos políticos para discussão de estratégias consensuais e democráticas de enfrentamento de crises), o Membro do Ministério Público da atualidade encerra em si o *munus* da resolução das questões e impasses que lhe são postos preferencialmente de maneira direta e independente, a partir dos procedimentos extrajurisdicionais próprios

6 Segundo lição de Gregório Assagra de Almeida, "(...) acreditamos que atualmente o Ministério Público é Instituição de Acesso à Justiça. (...) 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, é que depende a viabilização dos demais direitos. (...) A atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social em que esta normativa está inserida; está voltada para a efetividade dos direitos, principalmente para os direitos constitucionais fundamentais". ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In **Revista do Ministério Público/MPRJ** – n. 53 jul/set 2014, p. 76/77.

7 GARCIA, Emerson. **Ministério Público** – organização, atribuição e regime jurídico. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 101.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2015, p. 75.

9 Sobre o tema, Emerson Garcia salienta que o "árduo caminho percorrido pela instituição até a obtenção das prerrogativas que ostenta e do reconhecimento social que as mantém, são suficientes para demonstrar que discussões como essa [ser ou não o Ministério Público um poder do Estado] servem unicamente para alimentar frívolas vaidades. (...) Vale lembrar, ainda, as vigorosas palavras do Ministro Alfredo Valladão: O Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o Espírito das Leis, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a Divisão dos Poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado" (GARCIA, Emerson. **Ministério Público** – organização, atribuição e regime jurídico. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 107).

10 RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves considerações sobre o Ministério Público Federal do Século XXI: trajetória e desafios. In: VITORELLI, Edilson (org.) **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Ed. JusPodvim, 2018, p. 187.

11 A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o desenvolvimento deve buscar a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, Constituição da República Federativa do Brasil). Para a concretização de tal projeto, segundo Marcelo Goulart, "depende da intervenção do Estado brasileiro, delineado na Constituição como Estado social, ou seja, como Estado implementador de políticas públicas que concretizem o amplo rol de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais também elencados na nossa lei maior". GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

da Instituição, levando-se às últimas consequências o princípio da autonomia funcional com a atuação efetiva da tutela dos interesses ou direitos coletivos¹².

Para tal mister, no plano extrajudicial, imprescindível que tenha o Membro do Ministério Público consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, e bem compreenda os seus mecanismos técnicos e práticos para efetivo e legítimo uso. Tanto mais será a legitimação social do Ministério Público quanto maior for a inserção da coletividade no exercício da cidadania e das organizações sociais através de institutos da atuação extrajudicial¹³, como as audiências públicas, as recomendações administrativas e termos de ajustamento de conduta¹⁴.

Alçada a instituição garantidora do compromisso de promoção e implementação de direitos humanos, premente se torna, portanto, a necessidade de discussão e visualização dos meios à disposição do Ministério Público para concretização e fomento de práticas que assegurem a efetividade dessa previsão constitucional de garantia. Diante de seu papel constitucional de implementador de direitos e da justiça, recebendo da lei maior os instrumentos e prerrogativas para tanto, a aferição e fiscalização da eficiência dos serviços públicos ofertados pelo Ministério Público e executado por seus Membros ganha conteúdo precipuamente democrático, realçando a relevância da atuação correicional para acompanhamento da regularidade deste atuar.

Nessa lógica, constata Antonio Suxberg¹⁵ que

Não faz sentido indicar a presença de uma instituição dotada de princípios normativos e de prerrogativas constitucionais para respaldo de sua atuação livre e responsável sem que haja, em contrapartida, a dotação de meios que assegurem a responsabilização daqueles que eventualmente não norteam sua atuação por aquilo que impõem a Constituição e as leis. É nessa medida que a atuação correicional surge como incremento democrático. Afinal, a atuação responsável, porque derivada do espaço decisório assegurado ao agente político, deve necessariamente ser secundada pelos instrumentos de transparência desse processo decisório, isto é conhecimento dos padrões que orientam esse processo decisório, e pelos meios de responsabilização para os casos inevitáveis de desvio. (...)

Nisso reside a importância da atuação correicional para a fiscalização dos serviços ofertados pelo Ministério Público e para a melhor efetivação desses serviços. (...) De uma conduta que reclama atuação fiscalizatória pode surgir justamente a possibilidade de aprimoramento e melhoria dos procedimentos dirigidos à formulação, à implementação e ao funcionamento das práticas do Ministério Público, que são políticas públicas num sentido particularizado. Toda atuação

12 Na lição de Marcelo Pedroso Goulart, “a atuação extrajudicial da Instituição é fundamental para a proteção e 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 retílinea. 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 o 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”. GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia** – teoria e práxis. p. 120-122.

13 Gregório Assagra de Almeida denomina esta como a “função social pedagógica” do Ministério Público: educação da sociedade ao exercício da cidadania, como intermediador e pacificador da conflituosidade social. Em suas palavras, “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” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In **Revista do Ministério Público/Ministério Público do Rio de Janeiro** – n. 53 jul/set 2014, p. 91).

14 A Carta de Brasília expõe como fatores de ampliação da legitimidade social do Ministério Público, como instituição constitucional garantidora de direitos fundamentais: **1.** a priorização da atuação preventiva; **2.** o exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (artigos 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, *caput*, e 205 da Constituição da República de 1988); **3.** a realização periódica de audiências públicas; **4.** o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, *caput*, da CR); da perícia para as estatísticas e indicadores sociais – necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária; **5.** a provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajudicial da constitucionalidade; **6.** a ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajudicial; **7.** a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; **8.** o acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; **9.** a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; **10.** a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; **11.** a revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; **12.** a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Brasilia-2.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

15 SUXBERG, Antonio Henrique Graciano. A atuação fiscalizatória das corregedorias do Ministério Público como instrumento de avaliação de políticas públicas. In **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público. Volume III/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 38.

fiscalizatória redundante numa apreciação de avaliação de política pública e, nesse sentido, pode lastrear uma medida ou proposta de aprimoramento institucional. (grifos nossos)

O papel exercido pelas Corregedorias-Gerais e pela Corregedoria Nacional do Ministério Público é, portanto, em última análise, a salvaguarda do próprio munus ministerial e de sua legitimação social: aferir o desempenho funcional eficiente, regular, responsável e de alta qualidade por seus Membros na execução das tarefas e missões constitucionalmente conferidas à Instituição.

2. CARTA DE BRASÍLIA: VALORIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

Com a gradativa superação do modelo demandista para o modelo resolutivo do Ministério Público brasileiro, fundamental torna-se, da mesma maneira, a modificação dos processos de avaliação e a criação de novos parâmetros apreciativos da atuação dos Membros da instituição pelas Corregedorias-Gerais das unidades ministeriais.

A sinalização de mudança dos paradigmas avaliativos e correccionais da atividade ministerial ganhou força com a publicação da Carta de Brasília, aprovada durante o 7^a Congresso Brasileiro de Gestão, em 22 de setembro de 2016, que resultou de acordo firmado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais das unidades do Ministério Público brasileiro.

O documento, que aponta a modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à intervenção resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de Membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais¹⁶.

Dentre as importantes considerações que compõem a Carta de Brasília, extrai-se a necessidade de *priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial para efetividade da função resolutiva*, e a *revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada*.

Ainda, buscou o referido documento, dentre suas diretrizes e parâmetros para nortear a atividade dos órgãos de controle locais, viabilizar a *superação meramente formal e taxativa pelas Corregedorias do Ministério Público da atuação extrajudicial e prevalência da avaliação qualitativa e aferição da eficácia social de atuação*, visando ao alinhamento *entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos*.

A preocupação com as boas práticas e o fomento de iniciativas aptas à melhoria qualitativa do serviço, à potencialização de atuação socialmente relevante e ao aperfeiçoamento do funcionamento institucional refletido na Carta de Brasília não tem apenas como alvo os órgãos de controle. Volta-se igualmente ao trabalho realizado pelas Administrações Superiores para o alcance da atuação resolutiva, especialmente na eleição de prioridades e diretrizes para a gestão de projetos e planejamento estratégico e posterior interlocução dos projetos e planejamento com seus órgãos de execução, visando à otimização nos resultados da atividade finalística.

O novo sistema de parametrização apreciativa anunciado pela Carta de Brasília, portanto, bem reflete a almejada transmutação de paradigma institucional – da demanda à resolução, da transferência ao protagonismo, da delegação à avocação – idealizado para o Ministério Público da atualidade.

¹⁶ Carta de Brasília. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

3. A RESOLUÇÃO CNMP N. 149/2016 E O PAPEL DAS CORREGEDORIAS PARA AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS SERVIÇOS

A Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público n. 149, de 26 de julho de 2016, determina a obrigatoriedade de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. Referido ato normativo, que revogou expressamente a Resolução CNMP n. 43, de 27 de julho de 2010, busca implementar o papel fundamental de fiscalização e orientação pelas Corregedorias locais para o cumprimento por seus órgãos de execução do princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República como um dos princípios reitores da Administração Pública.

Estabeleceu a Resolução n. 149/2016 o prazo de três anos para realização pelas Corregedorias-Gerais das unidades do Ministério Público Estadual e da União de correição ordinária em seus órgãos de execução (art. 1º) – em calendário anual elaborado até o mês de outubro pelos órgãos correcionais e inserido no Sistema Nacional de Correições e Inspeções – SNI-ND para ciência do Conselho Nacional (art. 8º) – com o fim de verificar a regularidade do serviço e a eficiência na atividade da unidade ou do Membro, adotando medidas preventivas ou saneadoras e encaminhando providências em face de problemas eventualmente constatados (art. 2º).

Os aspectos mínimos a serem observados no ato correcional foram arrolados no art. 4º. Além de dados objetivos da regularidade formal já previstos na vetusta Resolução CNMP n. 43/2010¹⁷, o comparecimento em reuniões em conselhos de controle social (inciso XI), o cumprimento das resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que determinam realizações de visitas e inspeções, especialmente do controle externo da atividade policial¹⁸, inspeções em estabelecimentos prisionais¹⁹, fiscalização em unidades de cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade²⁰ e inspeção de serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes²¹ (inciso XII), e a anotação de experiências inovadoras e atuações de destaque (inciso XIII).

A inclusão de referidos indicativos aponta ao projeto de transcendência do controle pelas Corregedorias meramente formal – quantitativo e temporal – ao controle da atuação resolutiva e da eficácia social exercida pelo Membro do Ministério Público. Tem-se, assim, o papel fundante dos órgãos correcionais não só em suas funções típicas repressivo-punitivas, mas, igualmente – ou mais relevante – no papel profilático-pedagógico de fiscalização e orientação, como verdadeiros instrumentos indutores da efetividade institucional.

4. CARTA DE ARACAJU E OS NOVOS PARÂMETROS PARA AVALIAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E QUALIDADE DE ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Seguindo a trilha do caminho inaugurado pela Carta de Brasília, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018, documento conhecido como Carta de Aracaju – publicada em 28 de junho de 2018 e originada nos debates da 112ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público (CNGMPEU) sediada em Aracaju, Estado de Sergipe –, fixou as novas diretrizes

17 Em repetição, literal e aproximada, ao já previsto na revogada Resolução CNMP n. 43/2010, indicou o art. 4º da Resolução CNMP n. 149/2016 como aspectos a serem observados pela Corregedoria no ato correcional: descrição das atribuições do órgão de execução ou da unidade (inciso I); informações referentes ao órgão de execução (data de assunção na unidade, residência na comarca ou local onde oficia, participação em curso de aperfeiçoamento nos últimos seis meses, exercício do magistério, se responde ou respondeu a procedimento de natureza disciplinar e, se for o caso, qual a sanção disciplinar, se, nos últimos seis meses, respondeu cumulativamente por outro órgão/unidade; se nos últimos seis meses recebeu colaboração e/ou se afastou das atividades (inciso II); regularidade no atendimento ao público, estrutura de pessoal, estrutura física e sistema de serviço (inciso III); produção mensal de cada membro lotado na unidade, bem como saldo remanescente (inciso VII); cumprimento dos prazos processuais (inciso VIII); atendimento ao expediente interno e ao expediente forense, em especial o comparecimento às audiências judiciais ou sessões dos Tribunais e/ou Órgãos Colegiados (inciso X); avaliação do desempenho funcional, verificando-se, inclusive, a participação e a colaboração efetiva nas atividades da unidade (inciso XIV).

18 Resolução CNMP n. 20/2007. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

19 Resolução CNMP n. 56/2010. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

20 Resolução CNMP n. 67/2011. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

21 Resolução CNMP n. 71/2011. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

orientadoras dos parâmetros avaliativos da resolutividade e qualidade de atuação dos Membros do Ministério Público.

Como princípios e diretrizes gerais, indica a Carta de Aracaju em suas primeiras linhas, a imperatividade da ciência pelo Membro do Ministério Público *das deficiências sociais e das causas locais*²², em realce à importância do planejamento estratégico para atuação institucional a partir de estudos estatísticos gerais, regionais e individualizados, e indicadores sociais²³. Vê-se no teor da Carta de Aracaju a clara alteração lógica inaugurada pela Carta de Brasília na avaliação do atuar ministerial, ao preconizar ao órgão de execução a gradativa deserção de comportamentos reativos na solução de problemas para a ênfase da *ação proativa*²⁴, baseada em *planejamentos estratégicos da instituição*²⁵, de modo a antever as complexidades potenciais de cada localidade de atuação.

A *capacidade de articulação, diálogo e construção do consenso*²⁶ são princípios igualmente alvitados pela Recomendação, enfatizando a ideia de que a legitimação da promoção do direito – e, via de consequência, da proteção dos direitos fundamentais – manifesta-se muito mais vigorosamente pela dialogicidade, pela capacidade negocial e de articulação democrática, do que pela capacidade unilateral de decidir e pela imperatividade das decisões²⁷.

A *atuação preventiva*²⁸, *efetiva*²⁹ e *célere*³⁰, a *proteção aos direitos e garantias fundamentais*³¹ e a valorização da *participação social para construção de decisões*³² são diretrizes reforçadas pela Carta de Aracaju que desenharam este novo Ministério Público resolutivo idealizado pela Constituinte de 1988, legítimo modificador da realidade social, em que o lugar do justo e da promoção de direitos e da superação de conflitos é consensualmente construído com os demais atores sociais, sustentado pelos próprios aparatos institucionais democráticos, e não mais no exclusivo dizer do juiz, este reservado a casos extremos em que restar inexecutável ou inviabilizada a consensualidade e a composição plural.

É possível identificar, portanto, neste arquétipo contemporâneo de Ministério Público, o propósito de superação do modelo burocrático weberiano de serviço público³³ (calcado na formalidade, impessoalidade, hierarquia, especialização e divisão racional do trabalho) para uma nova forma de gestão pública baseada em valores de eficiência, eficácia e desempenho qualitativo, assemelhando-se, na compreensão de Leonardo

22 Art. 1º. Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes: inciso I – conhecimento das deficiências sociais e das causas locais (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN. 2/2018 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/119-assinado.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

23 Art. 1º (...) inciso VIII – realização precedente de pesquisas e investigações eficientes sobre os fatos em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, com base para a atuação resolutiva e qualificada (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

24 Art. 1º (...) inciso XII – utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

25 O art. 1º, inciso XVIII da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018 prevê como diretriz a *atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos, com o cumprimento de metas institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.*

26 Art. 1º (...), inciso II – capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; inciso III – autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício da liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático; inciso IV – capacidade de diálogo e construção do consenso; X – utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

27 Neste mesmo sentido, ver ALMEIDA, Gregorio Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In *Revista do Ministério Público/MPRJ* – n. 53 jul/set 2014, p. 91.

28 Art. 1º (...), inciso VI – atuação preventiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, voltada notadamente para evitar a prática, a continuidade e a repetição de ilícitos ou para promover sua remoção (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

29 Art. 1º (...), inciso XV – atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

30 Art. 1º (...), inciso XIII - atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de manifestações orais; inciso XX – atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

31 Art. 1º (...), inciso V – senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça a direitos fundamentais; inciso VII – atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e garantias fundamentais (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

32 Art. 1º (...), inciso XI – contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018).

33 Governos burocráticos, sob o aspecto da teoria burocrática weberiana, são marcados pela formalidade, impessoalidade, hierarquização das estruturas de autoridade, profissionalismo, e divisão racional do trabalho (WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. Trad. Antonio Flavio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras, p. 2004) Disponível em: <http://www.idacelioliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/A_Etica_Protestante_e_o_Espirito_do_Capitalismo_Max_Weber_-_Flavio_Pierucci.pdf> Acesso em: 26 fev. 2019. WEBER, Max. *Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019).

Secchi³⁴, aos modelos da administração pública gerencialista. Sobre o tema, o autor traz a síntese desenvolvida por Osborne e Gaebler³⁵ da transformação da organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz, destacando a harmonização de ações de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos (governo catalisador), a abertura da participação dos cidadãos nos momentos de tomada de decisão (governo da comunidade), e a substituição de comportamentos reativos por comportamentos proativos (governo preventivo), características que se aproximam do Ministério Público resolutivo ansiado pela Carta de Aracaju.

4.1. Regularidade formal e Regularidade material dos serviços

A Carta de Aracaju dedicou o Capítulo III especificamente à avaliação da regularidade dos serviços. Além da observância paramétrica para aferição da regularidade formal já prevista na Resolução CNMP n. 149/2016 (correta utilização de Tabelas Unificadas do Ministério Público, cumprimento de prazos de conclusão e prorrogação, movimentação regular, duração de investigação, grau de resolutividade em TACs e ações ajuizadas, fidelidade aos requisitos formais constitucionais e da legislação federal, estadual e de atos normativos de regência das respectivas unidades e do CNMP³⁶), ganhou especial relevo o aspecto substancial para a averiguação da regularidade dos serviços funcionais.

Segundo preconizado pela Carta de Aracaju, para a análise material da regularidade não serão somente apreciadas a pontualidade e a boa qualidade técnica do trabalho desenvolvido (clareza, coesão e coerência das peças produzidas judicial e extrajudicialmente, sua adequação, objetividade, fundamentação fática e jurídica e uso còrrego da linguagem oficial, citação de legislação, doutrina e jurisprudência³⁷), mas, sobretudo, as peculiaridades na atribuição do Membro do Ministério Público que podem proporcionar excepcional complexidade a justificar eventual lentidão quantitativa na marcha de execução do serviço. É dizer, entende-se como trabalho formal e materialmente regular não somente o pontual, mas igualmente aquele que conta com atrasos formais cujas especificidades permitem que se utilize régua de regularidade temporal mais elástica, contemplando a quantidade peculiar de esforço específica do órgão de execução.

O artigo 11 da Carta de Aracaju prevê que, para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correcional, será considerada a atualidade e a manutenção da regularidade dos serviços da unidade correcionada, compreendendo a regularidade tanto a inexistência de atrasos quanto o atraso justificado, elencando o parágrafo 4º os indicadores para justificativa da impontualidade. À guisa de exemplo, são previstos como parâmetros que justificam eventual impontualidade³⁸: a dimensão e complexidade dos problemas em sua área geográfica de atuação, em relação às atribuições específicas do cargo (inciso XIV); as peculiaridades da divisão de atribuições nas comarcas, seções, subseções e ofícios com mais de uma Promotoria ou Procuradoria (inciso XIV); a comparação do volume de procedimentos instaurados com

34 SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v. 43, n. 2, abril de 2009.

35 Em OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 5ª Ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

36 O art. 9º da Carta de Aracaju preconiza a observância, na aferição da regularidade dos serviços pela equipe de correição, dos requisitos formais e materiais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação em vigor, nas respectivas leis orgânicas e nos atos normativos emanados do Conselho Nacional do Ministério Público e das respectivas Unidades e Ramos do Ministério Público. O art. 10 dispõe que a equipe correcional deverá levar em conta para análise da regularidade formal e material das unidades ministeriais a correta utilização das Tabelas Unificadas do Ministério Público, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação fundamentada previstos nos atos normativos específicos, a movimentação regular, a duração da investigação, a qualidade das manifestações e o resultado alcançado.

37 Neste sentido, prevê o art. 10, §§ 1º e 2º, da Carta de Aracaju: §1º A qualidade formal e técnica na elaboração dos trabalhos será avaliada pela clareza, coesão e coerência das peças, das manifestações, dos despachos, das promoções, das recomendações e/ou das sustentações realizadas, levando-se em conta sua adequação, objetividade, fundamentação fática e jurídica, além do uso correto da linguagem oficial. §2º Será analisado também quando o Membro do Ministério Público, em suas manifestações, fizer citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou quando utilizar conceitos jurídicos indeterminados, se há correlação adequada com o caso em análise, evitando-se fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito em apreciação.

38 São também previstos no art. 11, §4º, da Carta de Aracaju como justificativas para o atraso os seguintes parâmetros: I – natureza do exercício da função (titularidade, cooperação etc.) do órgão de execução oficiante; II – tempo de exercício na unidade; III – ocorrência de afastamentos legais; IV – existência de afastamento total ou parcial da unidade para exercício de outras atividades ou funções; V – frequência e permanência da situação de atraso; VI – data e conclusões da última correição; VII – revisão, proximidade de correição ordinária; VIII – observância e assiduidade das comunicações de atraso; IX – observância da comunicações de assunção e desligamento; X – implementação da obrigatoriedade do respectivo sistema judicial eletrônico para a prática de atos processuais, nos termos do cronograma oficial; XI – situação administrativa e organizacional (inclusive quanto ao provimento dos serviços auxiliares); XII – regularidade das visitas e inspeções, com o preenchimento e envio dos respectivos formulários; (...) XV – residência em localidade diversa da base territorial de atuação; (...) XVII – quantidade de suspeições ou impedimentos arguidos a evidenciar incompatibilidade para o exercício das atividades institucionais no local de lotação.

dados de outras unidades similares, com valorização do esforço acima da média detectado, buscando reduzir o acervo de procedimentos e cujo acúmulo não seja atribuível ao respectivo Membro (inciso XVI); e a atuação em causas de alta complexidade.

Em atenção ao disposto na Carta de Aracaju e visando à concretização máxima do princípio da eficiência, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais publicou importante documento normativo – o Ato CGMP n. 1, de 2 de janeiro de 2019³⁹ – que acrescentou aos indicadores de justificativa da impontualidade na atividade extrajudicial previstos no art. 11 –, para a avaliação da regularidade dos serviços de seus Membros, dentre outros, os seguintes parâmetros: o emprego rotineiro de métodos de solução consensual de conflitos (art. 73, §3º, XVII); a realização, com foco na resolutividade dos problemas sociais, de reuniões, audiências públicas e outros mecanismos de interação comunitária (art. 73, §3º, XVIII); a taxa de desobstrução (número de procedimentos instaurados e concluídos – art. 73, §4º, I); a utilização de mecanismos e instrumentos de resolução consensual (art. 73, §4º, II); o planejamento da atuação extrajudicial, tendo em vista o impulsionamento prioritário dos feitos que revelem maior impacto social (art. 73, §4º, VI); a maior dedicação para os procedimentos mais relevantes ou em que seja viável a produção de resultados úteis (art. 73, §4º, X).

Noutro giro, a Carta de Aracaju suscita às Corregedorias, ao analisar os trabalhos da unidade, o desvelamento da tempestividade putativa, valorizando o Membro que atua com maior zelo, afincado e dispêndio de energia (ainda que não formalmente atual⁴⁰) e corrigindo aquele que, embora em atualidade formal, negligencie a atuação responsável. Conforme destacado na Carta de Aracaju, a aparente pontualidade no serviço⁴¹ pode vir a ser desconstituída, e considerada atrasada por equiparação, quando o serviço, não obstante formalmente regular, releve omissão ou negligência de atuação ou providências efetivas, assim consideradas aquelas desprovidas de acompanhamento de sua execução e movimentação, inclusive pelos auxiliares demandados (artigo 11, §5º, inciso I) e houver devolução dos feitos à secretaria do órgão competente sem manifestação ou formalizada com mero pedido de reabertura de prazo, seja pela aproximação das férias, licenças ou pelo advento de remoções ou de promoções, seja pela iminente mudança de atribuições da unidade (artigo 11, §5º, inciso II).

4.2. Princípio da eficiência, da duração razoável do processo e regularidade dos serviços

Com as novas diretrizes para avaliação da regularidade de serviço, realça-se o papel de orientação, avaliação e fiscalização das Corregedorias do Ministério Público, como legítimo indutor da eficiência institucional.

O princípio da eficiência, incluído no caput do art. 37 da Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 19/1998, encerra a ideia de que, na Administração Pública, deve-se alcançar a máxima qualidade com o mínimo dispêndio de recursos possível, evitando-se desperdícios e buscando a execução do serviço público com presteza, perfeição e alto rendimento. Segundo Carvalho Filho⁴², o princípio da eficiência volta-se ao modo de desempenho da atividade administrativa, à conduta dos agentes. Não se confunde

39 Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1-1-CAE3-28-ato_cgmp_01_2019.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

40 Sob este ponto, estabelece a Carta de Aracaju no art. 11: *Para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correicional, será considerada a atualidade e a manutenção da regularidade dos serviços da unidade correicionada. §1º A regularidade do serviço compreende tanto a inexistência de atrasos quanto o atraso justificado.*

41 Considera-se formalmente atual o serviço da atribuição extrajudicial quando observados: o prazo de 30 (trinta) dias para o encerramento de *Notícias de Fato*, cíveis ou criminais, ressalvada a prorrogação, devidamente fundamentada, por até 90 (noventa) dias, respeitando-se o prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias (art. 11, §1º, inciso I, alínea 'a', da Carta de Aracaju, em repetição ao conteúdo do art. 3º da Resolução CNMP n. 174/2017 e art. 3, §4º, da Resolução CNMP n. 181/2017); o prazo de 90 (noventa) dias, com uma única prorrogação por mais 90 (noventa) dias, para conclusão de *Procedimentos Preparatórios* (art. 11, §1º, inciso I, alínea 'b', da Carta de Aracaju, em repetição ao conteúdo do art. 2º, §6º, da Resolução CNMP n. 23/2007); o prazo de 1 (um) ano para a conclusão dos *Procedimentos Administrativos*, dos *Inquéritos Cíveis* e dos demais expedientes cíveis de natureza investigatória, ressalvadas as prorrogações devidamente fundamentadas (art. 11, §1º, inciso I, alínea 'c', da Carta de Aracaju, em repetição ao conteúdo do art. 9º da Resolução CNMP n. 23/2007 e no art. 11 da Resolução CNMP n. 174/2017); o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão dos *Procedimentos Investigatórios Criminais*, ressalvadas as prorrogações devidamente fundamentadas (art. 11, §1º, inciso I, alínea 'd', da Carta de Aracaju, em repetição ao conteúdo do art. 13 da Resolução CNMP n. 181/2017). Nos procedimentos extrajudiciais cíveis de natureza investigatória, considera-se para despachos de impulsionamento e acompanhamento de seu cumprimento, o prazo de 90 (noventa) dias (art. 11, §3º, da Carta de Aracaju). Nos processos judiciais, o prazo de 30 (trinta) dias para análise e manifestação, ressalvados os prazos próprios (art. 11, §1º, II, da Carta de Aracaju).

42 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 31/33.

com a eficácia (que tem relação com meios e instrumentos empregados pelos agentes na administração) e efetividade (relacionada à positividade dos objetivos).

Objetivando introjetar o princípio da eficiência aos processos judiciais e procedimentos administrativos, a Emenda Constitucional n. 45/2004 acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação. O mandamento constitucional ostenta nítida intenção de garantia da eficiência no acesso à justiça e de proteção a lesão ou ameaça a direitos (art. 5º, inciso XXXV, CR), como reação à insatisfação da sociedade na demora do resultado de processos e procedimentos.

Para conferir eficácia e efetividade ao princípio da eficiência e da duração razoável do processo, essencial a adoção de medidas e mecanismos de indução de sua concretização. Nesse contexto, as Corregedorias encerram a imprescindível missão fiscalizatória da regularidade dos serviços pelos órgãos de execução, firmando-se com a Carta de Brasília, Carta de Aracaju e Resolução CNMP n. 149/2016, um vigoroso sistema de ferramentas de avaliação e aferição da observância aos princípios da eficiência e da duração razoável de processos e procedimentos.

5. CONCLUSÃO

A vocação democrática do Ministério Público brasileiro da atualidade, com roupagem inaugurada pela Constituição de 1988 e alçado a Instituição articuladora da transformação social, intensifica sua legitimação social na progressiva alteração do paradigma demandista para o da resolutividade.

O perfil resolutivo do Ministério Público – proativo, preventivo, dialógico e protagonista da transformação da realidade –, cujo objetivo maior tem se voltado à construção de consensos aos conflitos sociais com a mínima dependência de soluções por delegação ao Poder Judiciário, requer tanto a existência de instrumentos extrajurisdicionais próprios e hábeis à persecução destes fins, quanto agentes ministeriais preparados para utilizá-los.

Nesse sentido, as Corregedorias adquirem importante missão democrática de fiscalizadoras da atividade ministerial e, em última análise, indutores da eficiência no Ministério Público. A observância ao princípio da eficiência e à garantia da duração razoável dos processos e procedimentos no Ministério Público possui como um de seus reflexos a regularidade dos serviços, na medida em que o bom desempenho qualitativo, quantitativo e célere são características examinadas na avaliação do trabalho material e formalmente regular.

Serviço regular não é mais somente aquele aparentemente atual, mas, sobretudo, o serviço que em sua substância reflete a efetiva capacidade do órgão de execução de desempenhar o papel de transformador da realidade social. As diretrizes e parâmetros apresentados pela Carta de Brasília, pela Resolução CNMP n. 149/2016 e pela Carta de Aracaju delineiam um poderoso sistema para aferição pelas Corregedorias da resolutividade e regularidade dos serviços, fidedigno aos novos objetivos que traça a moderna instituição ministerial.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregorio Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In **Revista do Ministério Público/Ministério Público do Rio de Janeiro** – n. 53 jul/set 2014.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson (org). **Temas atuais do Ministério Público**. 4ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podvim, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31^a Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CNMP. Carta de Aracaju. **Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN n. 2/2018**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. **Carta de Brasília**. Disponível em <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar n. 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 56, de 22 de junho de 2010**. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 67, de 16 de março de 2011**. Dispõe sobre a uniformização das fiscalizações em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade pelos membros do Ministério Público e sobre a situação dos adolescentes que se encontrem privados de liberdade em cadeias públicas. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 71, de 15 de junho de 2011**. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 149, de 26 de julho de 2016**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. **Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público** – organização, atribuição e regime jurídico. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia** – teoria e práxis, p. 120-122.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MPMG. **Ato CGMP n. 1, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a revisão e a atualização dos Atos Normativos expedidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://mpnormas.mpmg.mp.br>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 5ª Ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves considerações sobre o Ministério Público Federal do Século XXI: trajetória e desafios. In VITORELLI, Edilson (org.) **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Ed. JusPodvim, 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 43, n. 2, abril de 2009.

SUXBERG, Antonio Henrique Graciano. A atuação fiscalizatória das corregedorias do Ministério Público como instrumento de avaliação de políticas públicas. In **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público**. Volume III/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Trad. Antonio Flavio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras, p. 2004. Disponível em: <http://www.ldaceliaoliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/A_Etica_Protestante_e_o_Espirito_do_Capitalismo_Max_Weber_-_Flavio_Pierucci.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. Economia e Sociedade. **Fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju)
Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa 127
- 2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)
Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo 147

► **2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível - Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018**
Selma Magda Pereira Barbosa Barreto 161

- 2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social
Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares 175
- 2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva
Jiskia Trentin 191
- 2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM
Andréia da Silva Araújo 205



MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: NOVOS PARADIGMAS NA ATUAÇÃO CÍVEL – RECOMENDAÇÃO CNMP/CN Nº 57/2017 E RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN Nº 2/2018

Selma Magda Pereira Barbosa Barreto¹

Resumo: O Código de Processo Civil de 2015, seguindo o viés neoconstitucionalista, realinhou culturalmente o processo, transformando-o em instrumento de realização dos princípios constitucionais. Nessa ordem de ideias, a resolutividade pela solução consensual dos conflitos e o sistema de precedentes – que cria a força vinculante e obrigatória para os casos idênticos – são modelos de pacificação social a serem seguidos pelos aplicadores e operadores do direito. Os novos paradigmas reclamam a mudança na forma de atuar do Ministério Público, revisitando o conceito dos princípios da independência funcional e da unidade e indivisibilidade da Instituição, a fim de conferir eficiência e plena eficácia às suas ações. Sensível às mudanças pelas quais passa a sociedade plural e globalizada, o Conselho Nacional do Ministério Público, após diálogos com a sociedade, com os membros de todo o território nacional, e na esteira da Recomendação CNMP/CN nº 54/2017 – que dispõe sobre a atuação resolutiva do *Parquet* –, expediu a Recomendação de Caráter Geral CNMP/CP nº 002/2018, estabelecendo diretrizes para avaliação, pelas corregedorias, da resolutividade e qualidade dos trabalhos desenvolvidos por seus membros. Conforme as orientações contidas na Recomendação CNMP/CN nº 57/2017, a atuação da Segunda Instância da Instituição também deve se orientar pela proatividade dos seus membros perante os Tribunais, ocupando integralmente o espaço conferido ao Ministério Público pelo texto constitucional, de agente influenciador e transformador da realidade social, por meio da efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

Palavras-Chave: Ministério Público. Recomendação CNMP/CN nº 57/2017. Recomendação CNMP-CN nº 02/2018. Novos paradigmas. Resolutividade. Transformação social. Independência funcional e Unidade. Novo Código de Processo Civil. Atuação. Reformulação.

Abstract: *Brazilian litigation code of 2015, in line with neoconstitutionalism beliefs, has culturally realigned the processual law turning it into an instrument of concretisation for constitutional principles. Furthermore, resolution through consensual agreements and the precedent system (which creates a power that is both binding and mandatory for identical scenarios) are models of social pacification which should be followed by appliers and operators of the law. New paradigms demand change in the operational scheme of the Public Ministry (PM), revisiting the concepts of functional independence accompanied by institutional unity and indivisibility so as to heighten the efficiency and efficacy of its actions. Sensitive to the changes of a diverse and globalised society, PM's national council has, through thorough dialog with the society, and consistently with Recommendation CNMP/CN nº 54/2017 (which regards to the resoluteive Parquet actuation), expedited the General Recommendation CNMP-CP nº 002/2018, therefore establishing guidelines for quality and resoluteive power evaluation of the comptrollers' work. According to the guidelines present in CNMP/CN nº 57/2017 recommendation, second instance actuation should pursue proactive postures regarding tribunals and make whole use of PM's conferred powers by the constitutional texts which bring it to a position of influencer and carrier of social change through effective exercise of constitutional rights and guarantees.*

Keywords: *Public Ministry. Recommendation CNMP/CN nº 57/2017. Recommendation CNMP-CN nº 02/2018. New paradigms– Resoluteive. Social transformation. Institutional unity and indivisibility. New brasilian litigation code. Actuation. Reformulation.*

¹ Promotora de Justiça no Estado de Pernambuco – Coordenadora da Central de Recursos Cíveis.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Atuação Cível do MP – Sistemas de acesso à Justiça por adjudicação e pela resolução consensual dos conflitos. 2.1. Resolução nº 57/2017 e a normatividade do CNMP sobre a atuação cível do Ministério Público brasileiro. 2.2 . Reflexos dos Sistema de Precedentes sobre a atuação ministerial. 3. Da resolutividade na Segunda Instância. 4. A atuação ministerial no NCPC. 5. A Recomendação Geral CNMP/CN nº 002/2018 – a visão das Corregedorias. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal – CF de 1988 inaugurou nova era nas relações políticas, institucionais, econômicas e sociais.

Produto do processo de redemocratização brasileira iniciado no final dos anos 70, a Constituição Cidadã consolidou o Regime Democrático e o Estado de Direito, tendo como fundamentos as garantias constitucionais, o republicanismo e a ordem social e econômica justa e solidária – em que a dignidade humana se torna o centro de todo o ordenamento jurídico, político e social. Para serem válidos e legítimos, os atos administrativos, as normas jurídicas e as decisões judiciais necessitam se conformar aos princípios estabelecidos na Lei Maior.

Nesse cenário delinea-se o novo do perfil do Ministério Público – MP brasileiro, que, nas palavras de Marcelo Goulart, *verbis*:

Ao projetar um Estado social dirigido à promoção do bem comum, não foi difícil ao constituinte reconhecer no Ministério Público um dos canais de que a sociedade poderia dispor para a consecução do objetivo estratégico da República, qual sejam a construção de uma democracia econômica e social. A trajetória traçada historicamente pela Instituição habilitou-a à representação dos interesses sociais e dos valores democráticos. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público, definindo o papel essencial que deve desempenhar numa sociedade complexa, na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o para tais fins (CR, art. 127, caput).²

Portanto, o constituinte pátrio conferiu ao MP *status constitucional* de natureza ainda não definida pelos teóricos da matéria, sendo certo, contudo, como ensina Goulart, que transitou da sociedade política – quando representava a coroa e as instituições de poder –, para a sociedade civil, na qualidade de defensor da ordem pública e dos direitos e interesses individuais e sociais indisponíveis³.

Ao reconhecer a sociedade como fonte de poder – art. 1º, parágrafo único – e o indivíduo como centro das ações estatais, a CF direcionou os atos administrativos para a efetivação dos direitos que estabelece. Neste contexto, o MP deve pautar a atuação no fortalecimento da cidadania e da dignidade da pessoa humana – bases do sistema de garantias e liberdades públicas –, primando pela atuação eficiente, célere e resolutiva, substituindo as práticas demandistas pelas resolutivas.

Na esfera cível, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil/NCPC –, em suas primeiras linhas, estabelece como alicerce de sua ordenação, disciplina e interpretação, os valores e as normas fundamentais da Constituição de 1988, realinhando culturalmente o processo civil, transformando-o em instrumento de realização de valores e propósitos constitucionais.

O neoprocessualismo ou processualismo valorativo – que tem como ideia central a instrumentalidade constitucional – trouxe inúmeras mudanças para a processualística civil, conferindo destaque à solução consensual dos conflitos e, no modelo de solução por adjudicação, ao sistema de precedentes. A criação normativa também passou a ser função do Judiciário por meio do *Incidente de Assunção de Competência*, *Incidente de Demandas Repetitivas e Reclamação*.

² GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. BH: Arraes Editores, 2013, p. 78.

³ Idem, p. 82.

Faz-se importante destacar que não é objeto do presente artigo a análise das três espécies de criação/formação de precedentes, mas as consequências por elas geradas no mundo jurídico, em especial para o Ministério Público. Isto porque, no *common law*, os atos judiciais modelam e inspiram outras decisões, beneficiando ou comprometendo a atuação ministerial em favor da sociedade.

A Carta de Brasília, resultante dos debates estabelecidos no 7º Congresso de Gestão do CNMP, ocorrido em 22 de setembro de 2016 e subscrito pelo Corregedor-Nacional, pelos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, estabeleceu diretrizes para a atuação ministerial resolutiva⁴.

O referido protocolo de atuação do MP nacional é o marco da retomada do protagonismo na defesa e promoção da democracia e das garantias constitucionais, inspirando e orientando o trabalho institucional, para ajustá-lo à ordem constitucionalmente estabelecida.

A resolutividade e a qualidade das ações do MP estão baseadas na proatividade dos seus membros, compreendendo a resolução consensual dos conflitos e a primazia dos resultados finalísticos – pela utilização dos mecanismos de prevenção e solução extrajudicial dos reclamos sociais ou individuais indisponíveis.

Portanto, na atual conjuntura política, econômica, social e jurídica, os princípios da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade do *Parquet*, conformam-se aos novos paradigmas, importando na adoção de posturas que primem pelo fortalecimento institucional. Ações coordenadas e alinhadas às metas estabelecidas nos planos estratégicos elaborados com a participação da sociedade e dos agentes ministeriais – áreas meio e fim – são essenciais para a concretização das diretrizes firmadas pelo CNMP.

2. A ATUAÇÃO CÍVEL DO MP – SISTEMAS DE ACESSO À JUSTIÇA POR ADJUDICAÇÃO E PELA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS

Embora se reconheça que todas as recomendações expedidas pela Corregedoria Nacional sejam relevantes para o fortalecimento da atuação do Ministério Público, no presente artigo apenas a Recomendação nº 57/2017 e a Recomendação de Caráter-Geral nº 02/2018 serão analisadas, por se referirem ao tema central, que é a atuação na área cível.

2.1. Resolução nº 57/2017 e a normatividade do CNMP sobre a atuação cível do Ministério Público brasileiro

O CNMP foi idealizado para exercer a função de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, através da EC nº 45/2004.

Dentre as atribuições constitucionais, encontra-se o zelo pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo, no âmbito de sua competência, expedir atos regulamentares ou recomendações (art. 130-A, inc. I, CR).

Em cumprimento aos ditames constitucionais, no âmbito cível, o CNMP, em 28 de abril de 2010, editou a Recomendação CNMP/CN nº 16, dispondo sobre a intervenção ministerial na área cível, tendo como premissa a concretização dos arts. 127 e 129 da CF. O ato normativo elencou como prioridades o planejamento das ações institucionais, a valorização dos cargos exercidos e a relevância das funções perante os Tribunais, apontando medidas necessárias para o alcance dos objetivos traçados.

Em 18 de maio de 2011, a Recomendação nº 19 debruçou-se sobre a atuação da Segunda Instância do órgão ministerial, seguindo o regramento contido na Recomendação nº 16/2010, acrescentando a desnecessidade da intervenção de mais de um órgão do MP na mesma ação, inclusive nas ações civis públicas,

⁴ Após a Carta de Brasília, o CNMP editou as Recomendações CNMP nº 164/2017 (disciplina a expedição de recomendações); nº 54/2017 (Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro); nº 179/2017 (Disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta); nº 181/2017 (Disciplina o Procedimento Investigatório Criminal); Recomendações de Caráter Geral CNMP/CN nº 02/2017 (Estabelece diretrizes para a Estruturação e Atuação das Escolas Institucionais) e nº 02/2018 (Disciplina os Parâmetros para a Avaliação da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais).

podendo oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento processual, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão de segunda instância.⁵

Em 05 de abril de 2016, a Recomendação nº 34 revogou expressamente a Recomendação nº 16/2010, alinhando a atuação como órgão interveniente ao NCPC, à jurisprudência dos Tribunais e às súmulas do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal – STF. O ato normativo sem caráter vinculatório não mais dispôs sobre as matérias em que a intervenção se torna desnecessária, mas sobre aquelas em que a atuação é fundamental para o cumprimento das funções estabelecidas pela CF. Para tanto, elencou como percursos indispensáveis o planejamento estratégico; a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atue; a busca da efetividade em suas ações e manifestações; e a limitação da atuação ministerial em matérias socialmente relevantes, direcionando-as para a defesa dos interesses da sociedade – incs. I a IV do art. 1º. O foco, portanto, é a transformação social promovida pelas ações institucionais.

Consolidam-se, assim, no âmbito das recomendações do CNMP, dois elementos imprescindíveis ao desempenho das atividades ministeriais: *gestão estratégica e releitura da atuação de seus membros, visando à efetividade constitucional do Ministério Público no cenário sócio-político brasileiro*⁶. Torna-se visível, por outro lado, a preocupação com o ajuste do exercício da função ministerial à jurisprudência firmada nos Tribunais, em especial do STJ e STF, em decorrência da consolidação dos precedentes judiciais.

Em 05 de julho de 2017, a Recomendação nº 577 revogou as disposições da Recomendação nº 19/2011, dispondo sobre a atuação do Ministério Público nos Tribunais. Representa grande avanço nos debates institucionais acerca da atuação perante a Segunda Instância. Assim, tanto na Primeira quanto na Instância Máxima da Instituição Ministerial, a atuação deve se conformar ao papel constitucionalmente delineado de agente de transformação social e artífice dos objetivos da ordem democrática instaurada em 1988. Ou seja, à formação/consolidação de uma sociedade justa, livre e solidária, livre da pobreza e marginalização, das desigualdades sociais e regionais indiscriminadamente, a fim de garantir a dignidade e a cidadania, fundamentos da ordem constitucional posta⁸.

A citada Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 repousa sobre quatro pilares: *a) Valorização, estruturação e fortalecimento da atuação do Ministério Público nos Tribunais – arts. 1º ao 9º; b) interação e integração entre os membros com atuação em instâncias jurisdicionais diversas ou em distintas unidades do Ministério Público – arts. 10 a 16; c) atuação do Ministério Público como parte e como custos legis nos*

5 Art. 6º. Altera a redação do artigo 3º e do artigo 5º, inciso XX, da Recomendação nº16/2010, para que passem a ter a seguinte redação:

Art. 3º. É desnecessária a atuação de mais de um órgão do Ministério Público em ações individuais ou coletivas, propostas ou não por membro da Instituição, podendo oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão com atuação em segundo grau.”

Art. 5º. Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção ministerial nas seguintes demandas e hipóteses:

I - (...)XX – Em ação civil pública proposta por membro do Ministério Público, podendo, se for o caso, oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão com atuação no segundo grau;

XXI - (...).

6 A Carta de Brasília, aprovada pelos Corregedores Nacionais e Corregedoria do CNMP, no 7º Congresso de Gestão em setembro de 2016, traçou o Planejamento Estratégico como uma das ferramentas imprescindíveis para a reestruturação do desenvolvimento das atividades ministeriais, visando à efetividade da atuação institucional em consonância com as funções constitucionalmente que lhe foram delegadas. Para aprofundamento sobre a matéria, leitura importante é o artigo Ludmila Reis Dias Lopes e Maria Clara Mendonça Perim: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Cursos_Realizados/2017/MP_Resolutivo/Artigo_Ludmila_Reis_Carta_de_Brasilia_Novos_horizontes_para_atuacao_resolutiva_para_MP.pdf>.

7 A Recomendação nº 57/2017 (PEP nº 2/2017 - Realizar pesquisas, estudos, análises e a apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público em 2º Grau de Jurisdição. Procedimento Administrativo nº 0.00.002.000248/2017-15. Edital nº 1 de 19 de abril de 2017. Proposição nº 1.00495-2017-96. Recomendação nº 57 de 05 de julho de 2017) foi elaborada a partir da Proposta de Estudos e Pesquisas nº 02/2017 do CNMP, constituindo-se comissão composta pelo Procurador de Justiça do MPMG Afonso Henrique de Miranda Teixeira – Presidente da Comissão –, e pelos seguintes membros: Procurador de Justiça do MPDFT José Eduardo Sabo Paes; Procurador Regional da República Elton Venturini; Promotora de Justiça do MPDFT Lenna Luciana Nunes Daher e o Promotor de Justiça do MPMG Gregório Assagra de Almeida. A metodologia utilizada consistiu em estudos sobre a Legislação Orgânica do Ministério Público, do Código de Processo Civil, da Jurisprudência do STJ e STF e da doutrina, com a realização de Consulta Pública ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, ao Conselho Nacional de Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, à juristas, às associações do Ministério Público e a interessados, por divulgação na página eletrônica do CNMP e abertura de prazo para sugestões eletronicamente. Em 24 de maio de 2017 foi realizada audiência pública no CNMP, pela Corregedoria Nacional, encerrando os trabalhos de pesquisa, culminando na proposta de Recomendação elaborada pela comissão, acatada e expedida na forma de Recomendação pelo Corregedor Nacional, Claudio Henrique Portela do Rego, em 05 de julho de 2017. (PEP é Ferramenta de gestão normatizada pela Portaria CNMP-CN nº 87/2016, que tem como finalidade o aprofundamento da análise sobre o tema proposto, a fim de criar norma – no caso, orientadora –, visando à efetividade da atuação institucional)

8 Marcelo Goulart afirma que “(...) o projeto democrático definido na Constituição se expressa como vontade política transformadora, e o Ministério Público, no papel de co-construtor desse projeto, apresenta-se como agente dessa vontade”. CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs.) **30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 e o Ministério Público, avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 111.

Tribunais – arts. 17 e 18; e, finalmente, d) manifestações e comparecimento às Sessões nos Tribunais – arts. 19 a 22 –, concluindo com as disposições finais e transitórias em quatro artigos.

Dessa forma, atento às mutações jurídicas, sociopolíticas e econômicas, o CNMP estabeleceu parâmetros que revelam a preocupação no repensar da atuação ministerial, desde a propositura da ação pelos órgãos de execução até a fase recursal, considerando a realidade processual e demandista dos Tribunais.

Além da Legislação Processual Civil de 2015, as inovações trazidas pela realidade virtual como ferramenta para o exercício da função jurisdicional – processo eletrônico; informatização de audiências; sessões de julgamento e realização de audiências públicas por teleconferência, de julgamentos virtuais; utilização da inteligência artificial e teletrabalho.

2.2. Reflexos dos Sistema de Precedentes sobre a atuação ministerial

A Lei Processual Civil em vigor em seu artigo 1º, estabelece, *verbis*:

Art. 1.º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições desse código.

Prima facie identifica-se que a lei adjetiva civil em vigor estabelece o sistema de valoração das normas no processo criativo, estrutural e interpretativo, quando da análise do caso concreto. A premissa básica são os ideais democráticos.

Ao lado da norma posta encontram-se os princípios, que adquiriram força normativa por representarem manifestação dos anseios máximos da sociedade sobre a qual repousam. No NCPC encontram-se a consensualidade na resolução dos conflitos; a razoável duração do processo e a cooperação processual – que tornou os partícipes do processo responsáveis pela celeridade processual com primazia do julgamento do mérito. Assim, deve o processo servir de instrumento de transformação da realidade social – e não apenas individual ou *inter partes* – pelo exercício da função jurisdicional.

Dessa forma, partir de 2015, baseado na legislação processual civil, o Judiciário fortaleceu-se como órgão criador de normas que, dentro do sistema de precedentes, gera efeitos além dos limites do processo.

Fredie Didier Junior, dissertando sobre o tema, afirma que:

(...) Após a Constituição de 1988, a doutrina passou a defender a tese de que a Constituição, como fonte de normas jurídicas, deveria ser aplicada pelo órgão jurisdicional (...)⁹.

Continua:

Passa-se, então, de um modelo de Estado fundado na lei (Estado Legislativo) para um modelo de Estado fundado na Constituição (Estado Constitucional).

(...) o princípio deixa de ser técnica de integração do Direito e passa a ser encarada como uma espécie de norma jurídica.

(...) a função jurisdicional passa a ser encarada como uma função essencial ao desenvolvimento do Direito, seja pela estipulação da norma jurídica do caso concreto, seja pela interpretação dos textos normativos, definindo-se a norma geral que deles deve ser extraída e que deve ser aplicada a casos semelhantes.

(...) Consagram-se as máximas (postulados, princípios ou regras, conforme a teoria que se adote) da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação das normas.

⁹ JUNIOR, Fredie Didier. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. Salvador: Ed. Jus Podium, 17ª edição, p. 40.

Identifica-se o método da concretização dos textos normativos, que passa a conviver com o método da subsunção. Expande-se, ainda, a técnica legislativa das cláusulas gerais, que exigem do órgão jurisdicional um papel ainda mais ativo na criação do Direito.¹⁰

Portanto, o Judiciário cria normas por meio do processo interpretativo¹¹, tendo como valores substantivos máximos os direitos fundamentais; os direitos sociais; a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Na esfera processual, a proporcionalidade e a razoabilidade são paradigmas que orientam a jurisprudência, revestida de natureza normativa concorrente à lei de caráter geral. Assim, as decisões judiciais podem atingir diretamente as demandas que nelas se conformarem, por força do sistema de precedentes – dotados de caráter vinculante e obrigatório para os casos idênticos enfrentado pelos Tribunais.

Nesse contexto, a Recomendação nº 57/2017 estimula a atuação jurisdicional na Instância mais alta do *Parquet* de acordo com as diretrizes da Carta de Brasília, priorizando as matérias socialmente relevantes; a atuação integrada dos membros com o fito de fortalecer as ações ministeriais, além do desenvolvimento da cultura resolutiva e consensual das demandas, na esteira do perfil constitucional de agente de pacificação e transformação social, independentemente da ingerência do Poder Judiciário.

Na seara demandista, de grande importância é a construção de jurisprudência favorável às ações ministeriais, fortalecendo-o como instituição democrática e, conseqüentemente, a própria sociedade e os direitos e garantias firmados na CF.

Logo, em virtude da natureza normativa dos precedentes, o MP, nas demandas em que atua, pode formar teses que contribuam para a consolidação ou para enfraquecimento dos direitos e garantias constitucionais.

Diante do desafio, o CNMP estabelece nos arts. 8º e 9º da Recomendação nº 57/2017, *verbis*:

Art. 8º É importante que os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal criem unidades para o acompanhamento das causas nos tribunais superiores, compostos de membros com atribuições para a apresentação de memoriais, realização de sustentação oral, recursos e outras medidas cabíveis.

Art. 9º Com a finalidade de tornar mais eficiente a atuação do Ministério Público na efetivação dos provimentos judiciais, recomenda-se que as unidades do Ministério Público implantem mecanismos de comunicação ágeis para informar o resultado do julgamento ao órgão da Instituição com atribuição para iniciar a execução, provisória ou definitiva, a fim de que promovam as medidas cabíveis.

Destarte, o MP também na Segunda Instância deve adotar técnicas de resolutividade e proatividade em favor dos direitos e garantias constitucionalmente consagrados.

3. DA RESOLUTIVIDADE NA SEGUNDA INSTÂNCIA

O regime de precedentes está disciplinado nos arts. 926 – uniformização horizontal – e 927 – uniformização vertical – do Código de Processo Civil¹².

Diante da força normativa dos precedentes judiciais, o *Parquet*, na atuação da Instância Superior, encontra severas dificuldades na reformulação da jurisprudência que lhe for contrária, devido à resistência oferecida pelos Tribunais na alteração de seus precedentes.

Ressalte-se aqui que a formulação de teses pelo MP, nesse contexto, deve ser realizada de forma criteriosa e com a interação/integração dos órgãos ministeriais, criando-se, ainda, uma base de dados

¹⁰ Idem, pp. 41-42.

¹¹ Emerson Garcia, analisando a *funcionalidade resolutiva da interpretação constitucional*, afirma que “Atividade intelectual de vital importância para a solução das conflitualidades intrínsecas, a interpretação constitucional absorve problemas clássicos da interpretação jurídica em geral e agrega outros mais que floresceram com a própria teoria da Constituição. A expressão interpretação jurídica, não obstante as divergências em relação a sua exata funcionalidade, e aso métodos a serem empregados, sempre foi vista como uma espécie de fator de conexão entre textos ou fragmentos da linguagem jurídica e significados, permitindo a identificação do conteúdo e do alcance dos conceitos”. GARCIA, Emerson. **Interpretação Constitucional: A resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2015, p. 387.

¹² Controle concentrado de constitucionalidade; súmulas vinculantes; incidentes de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas em julgamento de REsp e REExt; enunciado de súmulas em matéria constitucional do STF e infraconstitucional do STJ; orientações do plenário ou do órgão especial a que os juízes estejam vinculados.

e de controle eficiente, destinada a impedir a repetição de demandas ou, em sendo necessária, visando à consolidação das jurisprudências favoráveis. Nesse cenário, a fundamentação das decisões judiciais, hoje obrigatória como forma de controle da atividade jurisdicional e consolidação das garantias constitucionais, devem ser provocadas de forma clara, objetiva e em alinhamento ao arcabouço desenhado na CF.

Não mais se admite a utilização indiscriminada de recursos, sendo necessária, como afirmado por Ludmila Reis e Maria Clara Mendonça¹³, a racionalização da atividade recursal, avaliando-se o binômio custo-benefício da interposição de recursos, principalmente quando se percebe que se pode criar precedentes prejudiciais, que refletirão em todas as unidades e esferas do MP brasileiro – unidade do *Parquet*.

Frise-se, ainda, que a criação do julgamento em bloco pelos Tribunais é reflexo da hiperjudicialização ou judicialização desconcertante¹⁴, reafirmando o caráter normativo dos precedentes e, conseqüentemente, a necessidade da urgente reanálise da utilização de recursos pelo MP.

A quantidade de feitos tramitando nas Cortes pátrias repercute na atuação jurisdicional e o sistema de precedentes cria uma barreira de contenção de demandas desnecessárias por serem repetitivas, ou por utilização indevida do exercício do direito de ação e de recorrer. Nasce, então, a possibilidade do aumento da aplicação de sanções processuais – inclusive contrárias ao MP – e o risco de obstacularização do exercício dos direitos e garantias constitucionais, em decorrência das decisões proferidas em ações ainda não amadurecidas ou sem fundamentos bem delineados pelo órgão ministerial.

Daí a necessidade da atuação integrada, racional, econômica, efetiva e eficiente do Ministério Público perante dos Tribunais, como exposto na Recomendação CNMP-CN nº 57/2017.

Foi em função dessa realidade que os corregedores presentes na elaboração da Carta de Brasília estabeleceram que a resolutividade não alcança apenas os trabalhos na primeira instância do Ministério Público mas, também, o exercício das funções dos membros que têm assento perante os Tribunais, *verbis*:

Art. 1º Recomenda-se às Administrações Superiores das unidades do Ministério Público da União e dos Estados que valorizem o trabalho da Instituição junto aos Tribunais, criando-se e aperfeiçoando-se as estruturas materiais e humanas necessárias à atuação resolutiva do Ministério Público como instituição garantidora dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais da sociedade. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, é fundamental a realização de estudos pelas unidades do Ministério Público visando à estruturação – física, tecnológica e humana – dos órgãos do Ministério Público com atuação nos tribunais, permitindo-se, assim, que os respectivos membros tenham condições de desempenhar suas atribuições de forma mais eficiente e resolutiva, assegurando-se a efetividade social do Ministério Público.

Art. 2º É essencial a atuação planejada, com a implantação, nos órgãos do Ministério Público que oficiem junto aos Tribunais, de gestão administrativa e funcional voltada para a identificação e priorização do trabalho institucional nas causas socialmente mais relevantes, para se garantir uma atuação mais efetiva, proativa e eficaz do Ministério Público nos Tribunais.

Reconhece-se, assim, a Segunda Instância como órgão resolutivo e não apenas interveniente – fiscal da lei –, cuja tradição representa a subutilização da capacidade intelectual e profissional dos membros com maior experiência nos quadros ministeriais.

4. A ATUAÇÃO MINISTERIAL NO NCPC

Edilson Vitorelli, Procurador da República, analisando a crise institucional vivenciada pelo Ministério Público na atualidade, expõe a necessidade da reformulação das ações dos agentes ministeriais na busca da efetividade da função conferida ao órgão pela Constituição Republicana, diante da “Globalização do

¹³ Op. cit.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. Palestra ministrada no dia 19 de novembro de 2018, no Ministério Público de Rondônia, durante o Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição.

Direito”¹⁵ – reflexo do processo de globalização que teve seu ápice na metade do Século XX, conceituado como neoconstitucionalismo, “positivismo jurídico reconstruído”, “neopositivismo” ou neoprocessualismo, como descrito por Fredie Didier Junior, citando Eduardo Cambi¹⁶.

Segundo Vitorelli,¹⁷ o Ministério Público enfrenta grandes desafios que demandam medidas urgentes, dentre eles *a falta de banco de dados replicáveis; a independência funcional; o baixo nível de controle e de doutrina; o baixo grau de motivação para agir (como, por exemplo, os agentes da Receita Federal, que recebem bônus na medida em que aumenta a arrecadação); a falta de estímulo à ação coordenada por várias comarcas, que aumentaria o grau de controle, e a dificuldade para aproveitar os melhores quadros da Instituição quando das promoções e remoções, ante o critério hoje estabelecido quase que totalmente por antiguidade e não por mérito e especialização na área.*

Na área recursal, aponta como pontos sensíveis *a ausência de um sistema recursal adequado para controle das decisões; o baixo grau de motivação para atuação e a dificuldade para atuação concentrada e aproveitamento dos profissionais mais qualificados.*

Jairo Cruz Moreira e Samuel Alvarenga, por sua vez, afirmam que *“Decorridos, portanto, 30 anos de vigência da CF/88, o Ministério Público vem acompanhando as mudanças impostas pela complexidade da vida em sociedade e, sem dúvidas, tem se adaptado ao enfrentamento sistêmico dos novos desafios”*¹⁸. O trabalho desenvolvido pelo CNMP, como órgão de controle e fiscalização, tem se apresentado imprescindível para a adaptação e fortalecimento do MP resolutivo, ou seja, agente de transformação social, pautado na realização da justiça social e concretização da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Diante dessa realidade, o trabalho do Ministério Público perante os tribunais exige a adoção de postura proativa e resolutiva dos seus membros, evitando-se a atuação meramente demandista e interventiva, pois, como adverte Edilson Vitorelli, o precedente judicial trata de *caso decidido que embasa a determinação de casos posteriores envolvendo fatos ou questões similares, obrigatório ou persuasivo*¹⁹, pois as decisões estão encadeadas e têm como premissa maior o caso paradigmático, criador da norma jurídica aplicável – jurisprudência –, posteriormente ao surgimento do fato/ato jurídico posto para análise jurisdicional.

Assim, casos similares amoldam-se ao precedente, dando luz à sua autoridade no mundo jurídico, impondo às Instâncias Inferiores a obediência às decisões das Cortes de Justiça.

No contexto, pertinentes são as afirmações de Moreira e Alvarenga, mencionando magistério de Marcelo Zenkner²⁰:

Segundo Marcelo Zenkner, o Ministério Público estaria em sua terceira fase evolutiva passada a visão clássica da atuação criminal e posteriormente a veia meramente demandista (poder de iniciativa) com o acionamento da máquina judiciária, o atual perfil ministerial seria o do emprego de forma não judiciária de solução de conflitos a resolução.

Dessa forma, a mudança no atuar dos membros do *Parquet* na Segunda Instância reclama a adoção da Recomendação CNMP/CN n° 57/2017, consolidando sua função de agente influenciador²¹ e condutor de políticas públicas de forma autônoma, sem buscar a tutela judicial em todas as esferas da área finalística.

15 Idem.

16 Op. Cit., p 42.

17 Samuel Alvarenga, Promotor de Justiça do Estado de Rondônia e Coordenador da **Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório do CNMP**, em Palestra ministrada no dia 19 de novembro de 2018 no Ministério Público de Rondônia, durante o Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição, antecedendo Edilson Vitorelli, trouxe dados estatísticos que corroboram as conclusões apresentadas por este último no referido evento.

18 MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. **O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição** (*Influencer Public Ministry: new considerations on the Institution's resolute profile*). CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. **30 anos da constituição e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 129.

19 VITORELLI, Edilson. Palestra ministrada no dia 19 de novembro de 2018, no Ministério Público de Rondônia, durante o Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição.

20 MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. Op. Cit., p. 130, citando ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e soluções extrajudicial de conflitos*. In RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 324.

21 MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. Op. Cit., p. 142.

5. A RECOMENDAÇÃO GERAL CNMP/CN Nº 002/2018 – A VISÃO DAS CORREGEDORIAS

A Recomendação Geral CNMP/CN nº 002/2018, que instrui o trabalho das Corregedorias Estaduais e Federais, é instrumento de grande importância para a consolidação do caráter resolutivo e proativo da segunda instância ministerial.

Isso, pelo fato de que a mudança paradigmática exige a mudança de cultura demandista que sempre permeou o trabalho da instância superior do Ministério Público, viciando não apenas os atores ministeriais, como também judiciais e sociais. Assim, romper com as práticas meramente interventivas, pareceristas e, em alguns casos, recursais, sem a adoção de atitude proativa dos membros, representa grande desafio, que somente com a orientação e acompanhamento efetivo das Corregedorias se dará de forma célere e efetiva.

É com essa preocupação que a Recomendação Geral CNMP/CN nº 02/2018, reafirma a Recomendação CNMP nº 54/2017, que dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro²², adotando como critério para a avaliação das atividades ministeriais a qualidade, a qualificação dos membros e a resolutividade do trabalho desenvolvido como agente político, sendo condutor de pacificação e transformação social.

Nessa ordem de ideias, a análise da atuação dos membros do Ministério Público pelas Corregedorias torna-se mais objetiva, servindo como parâmetro para aferição do desempenho do órgão com o seu delineamento constitucional.

Por outro lado, permite a reavaliação das estratégias institucionais e a adoção de medidas para o aperfeiçoamento das práticas que impulsionam o seu fortalecimento, pela identificação das deficiências da Instituição e o desencadeamento da atividade orientadora correcional, tanto em relação aos seus membros quanto em relação à administração interna do órgão.

6. CONCLUSÃO

Os avanços tecnológicos e a estrutura sociopolítica democrática representam o futuro – ou, como afirma a futurista dinamarquesa Anne-Marie Dahl ao falar sobre o assunto, “o próximo nível”, que gera o que se chama “disrupção”, que significa “tudo vai mudar”.

Assim, a sobrevivência das instituições e do próprio indivíduo dependem da sua capacidade de readaptação aos novos modelos que se apresentam nessa realidade neoconstitucionalista.

A aplicação das medidas contidas na Recomendação CNMP-CN nº 57/2017 é necessária para o fortalecimento e engrandecimento da atuação ministerial. A efetiva participação das Corregedorias como órgãos de orientação da atuação ministerial se torna fator preponderante para a mudança dos paradigmas de atuação do *Parquet*, conforme estabelecido pela Recomendação de caráter-geral CNMP/CN nº 002-2018.

Por outro lado, o fortalecimento do perfil constitucional de defensor da ordem jurídica e guardião dos direitos sociais e das liberdades constitucionais do Ministério Público depende de sua capacidade de

²² Dispõe a Recomendação CNMP nº 54/2017:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

§ 4º Sempre que possível, a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos deverá promover a convergência estrutural, de modo a contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação.

modernização e adaptação aos novos paradigmas impostos pela ordem democrática, sobre a qual repousa o ordenamento jurídico brasileiro. Não se pode negar que os tempos atuais exigem uma pronta ação/atuação e abertura para mudanças e transformações no agir e no pensar humano.

Na atualidade o grande desafio da Instituição Ministerial é redefinir seus caminhos e passar para “a próxima fase”, em que a tecnologia concorre com a capacidade humana de pensar e criar uma sociedade efetivamente humanizada.

Portanto, o tempo é de profundas mudanças, e a capacidade de aceita-las e utiliza-las como ferramentas de apoio e fortalecimento da atuação ministerial definirá a importância do Ministério Público para a sociedade brasileira.

7. REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Samuel; VITORELLI, Edilson. **Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição**. Rondônia, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/my-drive>>.

BRASIL. Ato Normativo PGJ/MPSP nº 412-CPJ, de 24 de novembro de 2005. Disponível em: <http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **PEP nº 2/2017**. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Despacho_PEP_2.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Portaria CNMP-CN nº 87/2016**. Atos e Normas. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-resultados>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 16/2010**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-0162.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 19/2011**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-019.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 34/2016**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf>. Acesso em: 14 fev 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 57/2017**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Carta de Brasília**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **LC nº 12/94 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco**. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4390&tipo=TEXTOATUALIZADO>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CPJ/RO nº 007, de 1º de julho de 2015**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/95083899/djro-03-07-2015-pg-134>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **Republicação do Provimento nº 001/2012-PGJ-AM**. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2017_12/280703f2a7dd3coc851513611290d7947a55144b.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

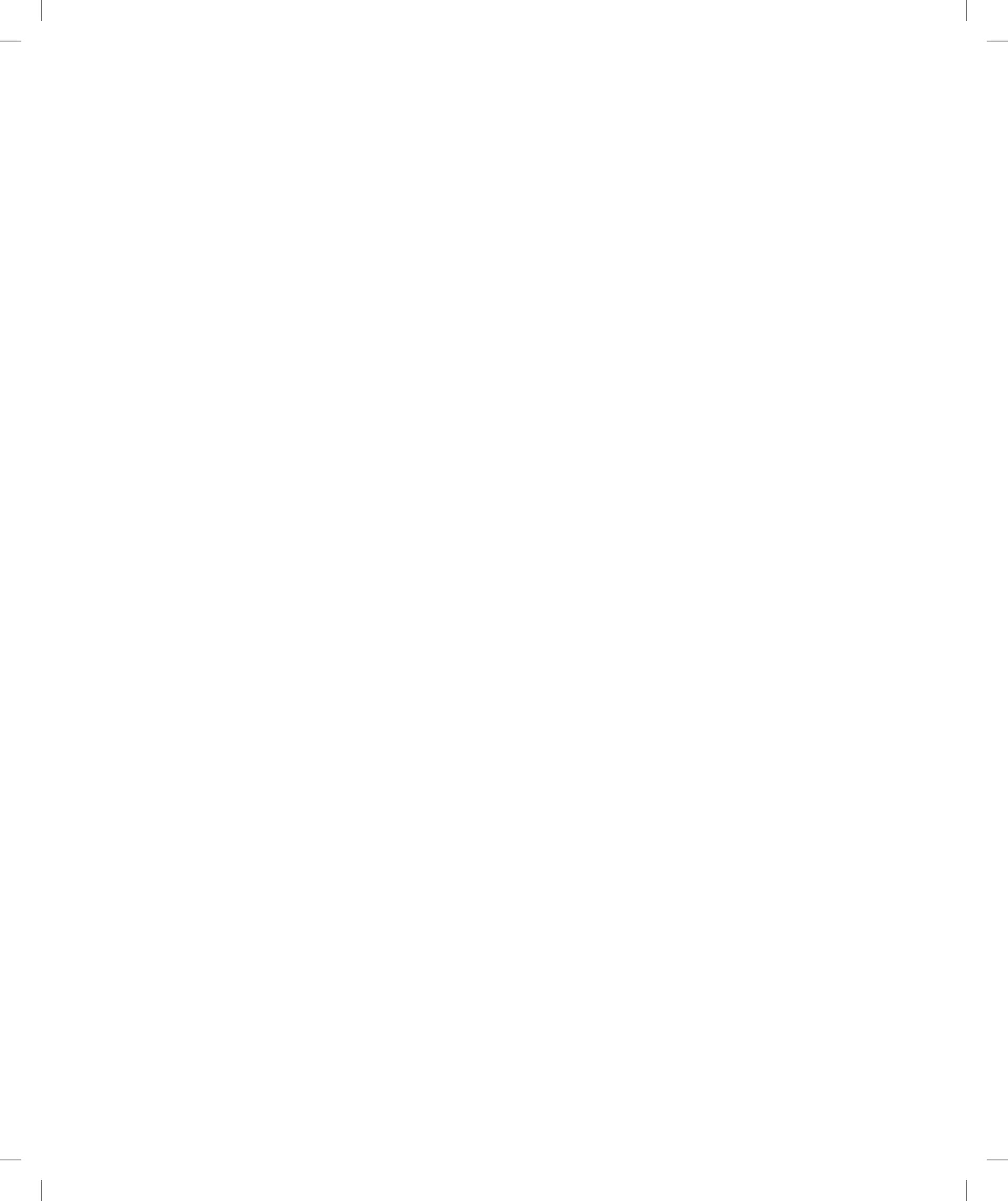
_____. **Resolução nº 006/2011-CPJ/SE**. Disponível em: <https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd_documento=9517>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. **30 anos da constituição e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

GARCIA, Emerson. **Interpretação Constitucional: A resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2015.

JUNIOR, Fredie Didier. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. Salvador: Ed. Jus Podivm, 17ª edição, 2015.

LOPES, Ludmila Reis Brito; PERIM, Maria Clara Mendonça. **A Carta de Brasília: novos horizontes para a atuação resolutiva do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Cursos_Realizados/2017/MP_Resolutivo/Artigo_Ludmila_Reis_Carta_de_Brasilia_Novos_horizontes_para_atuacao_resolutiva_para_MP.pdf>.



SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju)
Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa 127
- 2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)
Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo 147
- 2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível - Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018
Selma Magda Pereira Barbosa Barreto 161
- **2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social**
Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares 175
- 2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva
Jiskia Trentin 191
- 2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM
Andréia da Silva Araújo 205



AS MEDIDAS QUE PODEM SER ADOTADAS E/ OU PROPOSTAS PELA EQUIPE CORRECCIONAL NA AVALIAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE DE IMPACTO SOCIAL

MEASURES THAT MAY BE ADOPTED AND/OR PROPOSED BY THE CORRECTIVE TEAM FOR THE SOCIAL IMPACT
RESOLUTIVITY EVALUATION

Arion Rolim Pereira¹
Marco Aurélio Romagnoli Tavares²

Resumo: O presente texto tem como objetivo apresentar novas formas de avaliação de conteúdo e resultados a serem praticadas pelas Corregedorias do Ministério Público. Como órgão detentor por natureza da guarda e cumprimento das regras e normas internas e externas afetas aos membros, as Corregedorias são dotadas de aparatos, ritos e formalidade únicos, assim como detém instrumentos específicos para manter hígido o trabalho ministerial. Porém, com a mudança de enfoque de atuação trazido pela edição da Carta de Brasília a atuação de Promotores e Procuradores, ganharam estes órgãos novos rumos e objetivos. Para acompanhar essa mudança de paradigmas torna necessário que o órgão correcional se adapte para a realização de diagnósticos precisos da necessidade de esforço por área de atuação, qualificação e tratamento das informações obtidas. E mais, para orientação e direcionamento da instituição, necessita se adaptar a inovações e avaliar, dentro de um aspecto sociológico, os dados de cada um dos Promotores/Procuradores e de suas unidades de atuação, a fim de estabelecer o norte para cumprimento do papel constitucional atribuído ao Ministério Público 30 (trinta) anos atrás pela Carta Magna.

Palavras-Chave: Corregedoria. Tradição. Formas de avaliação. Novos paradigmas. Resultados sociais efetivos. Disrupção. Novas formas de avaliação e orientação.

Abstract: *The present text objective is to present new forms of content and results evaluation to be practiced by the correctives teams of the Public Prosecution Office. As a body that by its nature is responsible for keeping and complying with the internal and external rules and regulations of the members, the correctives teams are endowed with unique apparatuses, rites and formality, as well as specific instruments to keep the ministerial work healthy. However, with the change of focus of action brought by the edition of the Charter of Brasilia these organs have gained new directions and objectives. In order to follow this paradigm change, it is necessary that the corrective organ adapt to the accurate diagnosis of the need for effort by area of action, qualification and treatment of the information obtained. Moreover, in order to guide and direct the institution, it needs to adapt to innovations and to evaluate, within a sociological aspect, the data of each of the members and their units of action, in order to establish the north to fulfill the role constitutional amendment attributed to the Public Prosecutor Office 30 (thirty) years ago by the Magna Carta.*

Keywords: *Corrective team. Tradition. Forms of evaluation. New paradigms. Effective social outcomes. Disruption. New forms of evaluation and guidance.*

¹ Procurador de Justiça. Membro auxiliar da Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público. Membro do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná (2018/2019). Ex-Corregedor-Geral do Ministério Público do Paraná (2013/2017). Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos.

² Promotor de Justiça. Membro auxiliar da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná. Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade Estadual do Norte Pioneiro e Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa.

Sumário: 1. Introdução. 2. A função tradicional do órgão correcional. 3. Ruptura de paradigmas. 4. A disrupção metódica. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Em seu livro de ficção publicado no ano de 1995, o escritor português José Saramago aborda a emergência de uma inédita praga que traz consigo, de forma inexplicável, uma repentina cegueira à toda a população de uma região não identificada, mal este incurável.

Tal “cegueira branca” — assim nomeada, pois as pessoas infectadas percebem em seus olhos nada mais que uma superfície leitosa — manifesta-se primeiramente em um homem a bordo de seu carro, em pleno trânsito, e, lentamente, espalha-se pela cidade e pelo país. Aos poucos, todos acabam cegos e reduzidos, pela obscuridade, a meros seres condicionados a viver apenas por seus instintos.

À medida que os infectados pela epidemia são colocados em quarentena, em condições desumanas e os serviços estatais começam a falhar, a trama segue para a personagem mulher de um médico, a única não infectada pela doença que cega todos os outros.

O desenrolar do texto nos mostra o desmoronar completo de uma sociedade que, em virtude da cegueira, perde tudo aquilo o qual considera como civilização e expõe a profunda humanidade dos que são obrigados a confiar uns nos outros quando os seus sentidos físicos os deixam. O brilho branco da cegueira ilumina as percepções das personagens principais, e a história torna-se não só um registo da sobrevivência física das multidões cegas, mas também das suas vidas espirituais e da dignidade que tentam manter. “Mais do que olhar, importa reparar no outro. Só dessa forma o homem se humaniza novamente”.³

O livro de Saramago guarda em sua essência a análise do paradigma vital para o estado democrático de direito atual, na medida em que se pode traçar um paralelo com a realidade sociojurídica em que vivemos atualmente, na qual a sociedade cobra cada vez mais do Ministério Público atuações que modifiquem a realidade dos fatos e não que apenas se fundamentem no cumprimento formal do previsto em legislações, por vezes, desconexas da realidade fática e resgatem a dignidade humana perdida.

Assistimos hoje à predominância do estabelecimento de práticas e modos de atuação ministeriais fundados em teorias jurídicas e sociopolíticas que pouco ou nada acrescentam para modificar a realidade social em que nos encontramos, sem levar em consideração o custo social a ser pago pela ausência de mudanças de paradigmas.

As cobranças por um endurecimento legislativo e de uma atuação judiciária mais rígida na esfera penal é apenas uma faceta de algo mais profundo e não suficientemente discutido que afeta a sociedade contemporânea como um todo, ou seja, do fracasso do *pacto social* idealizado por Rousseau, que leva uma gama de excluídos da prestação de serviços Estatais, desrespeitados em seus direitos mais básicos, a cobrar caro por algo de que nunca fizeram parte.

Daí a explicação para casos extremos de banditismo e violência, para os quais a legislação penal não traz, por si só, solução definitiva, já que em sua origem não foi e, como se apresenta, também nunca será formulada para solucionar qualquer problema de origem social.

O conceito de norma constitucional de preceito programático encontra-se superado pelo neoconstitucionalismo⁴ e pelo neoprocessualismo, os quais buscam em suas essências a efetivação dos direitos sociais neste momento e não em algum momento futuro no tempo.

³ Disponível em: <<http://vogaisecompanhia.pt/ensaio-sobre-a-cegueira>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

⁴ “o neoconstitucionalismo exige dos operadores jurídicos cada vez mais a elaboração de juízos de adequação e juízos de justificação com natureza ética ao lado das técnicas estritamente subsuntivo-jurídicas. Denunciando o equívoco da tese da discricionariedade judicial própria do positivismo jurídico clássico (é dizer, no sentido forte), a tese neoconstitucionalista do judicialismo ético-jurídico propugna que a dimensão da justiça pretendida pela aplicação judicial comporta com a conjunção de elementos éticos aos elementos estritamente jurídicos, confluindo, portanto, à fixação da tese da conexão entre direito e moral.” DUARTE, Écio O. R. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**. São Paulo: Landy, 2006, p. 67.

O intuito do presente texto é o de, embora de forma resumida, trazer uma contribuição metodológica que pode advir de um órgão interno da instituição do Ministério Público, ou seja, de uma Corregedoria-Geral que, dentro de suas funções, ao proceder a uma avaliação acurada e mapear ativamente as atividades ministeriais, possa auxiliar o membro a traçar suas linhas prioritárias de atuação, medindo e graduando seus resultados e, assim, orientá-lo a alcançar a pretendida eficácia social de sua atuação constitucional.

É função institucional do(a) Promotor(a)/Procurador(a) ser sensível às ceumas sociais e, dentro de uma esfera de poder constitucionalmente embasado e socialmente legitimado, interferir na realidade social sempre que necessário para corrigir omissões e distorções. É função institucional da Corregedoria-Geral orientar e contribuir para que essa interferência seja eficaz.

Em suma, é o que se pretende demonstrar a seguir.

2. A FUNÇÃO TRADICIONAL DO ÓRGÃO CORRECIONAL

Sob o aspecto etimológico, *corrigir* é

termo antigo que significa literalmente eliminar erros, emendar. Na linguagem jurídica, quer dizer o seguinte: realizar correção, ou seja, realizar exame ou vistoria nos expedientes e documentos de certo órgão, a fim de verificar se os serviços estão sendo desempenhados com eficiência e lisura⁵.

Em uma perspectiva histórica a origem do instituto da “correção” é anterior à própria designação de pessoas ou organização de entidades responsáveis pelos chamados “atos correccionais”.

O código do rei conhecido como Hamurabi, consolidação de leis datadas do sec. XVIII, antes de Cristo, traz entre seus enunciados um dispositivo tido como a referência mais antiga encontrada no que diz respeito à prática de uma forma de instrumentalização procedimental de revisão de atos de governo (compreendidos como atos de executivo, legislativo ou judiciário, os quais se concentravam na mesma pessoa, ou seja, em um monarca), com a seguinte redação: *aproximar-se do cidadão e ouvir o povo para direcionar o andamento da justiça*.

Há que se lembrar, ainda, que na Lei das XII Tábuas, escrita entre os séculos I e II antes de Cristo e que formavam o cerne da Constituição da República Romana, também se contemplava dispositivo semelhante *para os plebeus queixosos das atitudes dos magistrados*. De fato, a atividade correcional foi efetivamente constituída nos tempos do Império Romano por intermédio da chamada *supplicatio*, que consistia na possibilidade de se formular reclamação diretamente ao Imperador, *contra as irregularidades processuais cometidas pelos juízes e as providências concernentes à constituição do juízo*.

No direito lusitano existente nas origens do Reino Português, caracterizado pela centralização de poder da época, a administração da Justiça era função do rei. Em muitos documentos e leis da época, a justiça é considerada a primeira responsabilidade do rei. Considere-se que na idade média a corte real era ambulante, e o rei trazia consigo juízes que o auxiliavam na função judicante. Esses juízes recebiam o nome de ouvidores do cível e ouvidores do crime, conforme a matéria de especialização que julgavam, e passaram a compor o que se denominou de Casa da Justiça da Corte. Dentre estes Juízes destacavam-se os Corregedores (*Co-Regedor*, auxiliar direto do rei na administração da justiça, atuando especialmente quando envolvidos no caso ouvidores e juízes), nomeados pelo rei, com função primordialmente investigatória e recursal, inspecionando, em visitas às cidades e vilas que integravam sua Comarca, como se dava a administração da Justiça, julgando as causas em que os próprios juízes estivessem implicados⁶.

Até a independência, a estrutura judiciária brasileira, com o Brasil sendo reino associado a Portugal, não mudou, e a figura do Corregedor de Justiça será a daquele que, dentre os magistrados, tinha a função

5 Disponível em: <<https://www.monografias.com/pt/trabalhos3/corregedoria-disciplinar-correcional/corregedoria-disciplinar-correcional2.shtml>>.

6 MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *O Sistema Legal e Judiciário Brasileiro*. São Paulo: Ltr, 2000. p. 26-27.

de zelar pelo bom andamento da administração da justiça, missão que não deixaria de estar ligada ao cargo, quer em sua vertente administrativa, quer disciplinar.

Com a independência e o Brasil se tornando Império, as atividades correcionais vieram a ser regulamentadas pelo art. 26 da Lei de 3 de dezembro de 1841, mas, na prática, apenas com o Decreto 834, de 2 de outubro de 1851, é que se adotou um Regimento das Correições, minucioso quanto ao tempo e forma das correições, das pessoas que a ela estariam submetidas, dos autos, livros e papéis a serem examinados, além das penas disciplinares aplicadas aos juízes⁷.

Direcionado para a magistratura, a norma adotada no Império serviu de pedra angular para a instalação de órgãos correcionais e o desenvolvimento dos trabalhos de corregedorias em todos os setores de governo, inclusive no Ministério Público, então umbilicalmente ligado ao braço executivo do Estado.

Já no período Republicano moderno, na esteira da modulação constitucional do papel institucional do Ministério Público realizada pela CF de 1988, a Lei nº 8625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabeleceu a Corregedoria-Geral como órgão da Administração Superior do Ministério Público (art. 5º, inc. IV), fixando suas atribuições nos incisos de seu art. 17⁸.

Foi necessária a realização deste breve recorte histórico a fim de se deixar assentado as raízes e desenvolvimento da estrutura organizacional de uma Corregedoria do Ministério Público, assim como seu papel funcional institucional.

Como resultado desse processo de amadurecimento de suas funções, tem-se que de forma geral as Corregedorias dos ramos do Ministério Público atuam em três pilares que as justificam: a) o seu papel orientador (vinculativo ou não) – art. 17, inc. IV; b) seu papel disciplinador (que surge em resposta necessária à prática de faltas funcionais) – art. 17, inc. V, e a um terceiro, que cada vez mais ganha importância e relevância dentro da instituição, como c) órgão de consulta e, por vezes, de decisão, na organização de funções e atribuições administrativas internas.

Por todas essas razões pode-se caracterizar uma Corregedoria, pela sua própria natureza, como órgão institucional interno dotado de um certo grau de opacidade e, portanto, mais resistente a mudanças e influências externas, muito em razão da tradição que carregam e imagem que passam aos membros. Contudo, como se demonstrará, a mudança de paradigmas é inevitável diante de uma nova realidade que bate às portas do Ministério Público brasileiro e coloca em xeque a capacidade de respostas da instituição.

Portanto, desde a sua origem, a ferramenta de controle de funções intitulada *Correição* foi criada para com o objetivo de atingir a perfeita e adequada prestação dos serviços públicos jurisdicionais, no sentido de resguardar os servidores públicos de possíveis erros, excessos, equívocos ou mesmo atos abusivos e arbitrários praticados, tendo por escopo a correta administração. Assim, para sanar equívocos procedimentais contrários a tais conceitos e decorrentes da interpretação e aplicação errôneas destes e de outros dispositivos legais é que resulta indispensável à presença de uma Corregedoria atuante e isenta.

Assim, pode-se afirmar que o papel interno exercido pelas Corregedorias tem se limitado, em sua maior parte, à atividade correcional clássica propriamente dita (verificação de andamento autos de processos e procedimentos extrajudiciais, com influência direta na produtividade do membro, cuja avaliação é calculada no binômio qualidade de peças e obediência a prazos), e atividade disciplinar. Muito embora as atividades possuam funções distintas, detém uma finalidade única: a obtenção da eficiência máxima no serviço prestado pelo membro do Ministério Público.

7 FREITAS, Vladimir Passos de. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos Históricos. Controle Disciplinar da Magistratura. Reforma Constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In **Corregedorias do Poder Judiciário**. São Paulo: RT, 2003. p. 30.

8 Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: I – realizar correições e inspeções; II – realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça, remetendo relatório reservado ao Colégio de Procuradores de Justiça; III – propor ao Conselho Superior do Ministério Público, na forma da Lei Orgânica, o não vitaliciamento de membro do Ministério Público; IV – fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução; V – instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica; VI – encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir; 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.

A prática correcional, inclusive, recomenda que nas visitas às Unidades, o Corregedor verifique a regularidade, a atualização dos registros e a correção no uso dos livros e registros utilizados pela unidade ministerial, os arquivos digitais e físicos, a tempestividade dos atos que dependem de prazo, os processos, o ambiente de trabalho, entre outras análises intrínsecas e extrínsecas que envolve os serviços de um(a) Promotor(a)/Procurador(a) de Justiça.

Se desempenhada de forma eficiente, a atividade correcional tem por escopo prevenir a instauração de procedimentos disciplinares, assim como depurar e tornar célere a atividade do membro do Ministério Público, gerando resultados positivos. Dessa forma, a atividade correcional não se constitui em instrumento para intimidação de membros e servidores públicos, mas sim para aperfeiçoamento dos serviços prestados.

Neste passo, na eventualidade de constatação de alguma anormalidade, cumpre ao Corregedor apontá-la, registrá-la e corrigi-la e, em ação pedagógica, com bom-senso e equilíbrio, mostrar e ensinar a forma correta de agir, seja para o chefe da unidade, seja para os servidores.

Até então, o estímulo a fazer o correto era a melhor forma de corrigir a ação do membro que pode estar na eminência de cometer uma irregularidade ou mesmo já ter cometido, buscando-se ainda conscientizar da necessidade de se manter a regularidade do processo. Dialogar, orientado sobre por que razão se exige a prática de determinado ato, qual a sua finalidade no processo, quais as possíveis repercussões de uma eventual irregularidade, as consequências e os possíveis prejuízos ao erário e ao cidadão. Esclarecer sobre a importância da prática correta dos atos no processo, por mais banais que possam parecer, sem rasuras, observância dos prazos legais e até morais, já que o cidadão que procura o serviço público também tem direito a um prazo razoável para solução do seu caso, sem que tudo isso possa interferir na regularidade do procedimento, eram o norte da atuação correcional.

Porém, nos dias atuais se exige mais que celeridade e qualidade de um(a) Promotor(a)/Procurador(a), para se atestar a qualidade de seu trabalho. É necessário que esse trabalho furtique em resultados amplos e de forma eficaz atinja o maior número possível de pessoas, gerando mudança na realidade social da esfera de atuação do membro do Ministério Público. É nessa perspectiva que a seguir discorreremos sobre novos parâmetros de atuação para o órgão correcional.

3. RUPTURA DE PARADIGMA

A Constituição atribui ao Estado o cumprimento de uma gama de direitos individuais e sociais que, reconhecidamente, necessitarão de tempo, talvez gerações, até que sejam implementados, mas que se constituem em princípios a serem sempre buscados, como, por exemplo, a previsão do inc. I do art. 3º da CF⁹.

Atento às mudanças sociais emergentes e à necessidade de busca de resultados ampliados de suas ações o Ministério Público brasileiro no ano de 2016, confeccionou um documento que promove a modernização da instituição como um todo e o coloca, mais uma vez, na linha de frente da batalha pelas mudanças sociais almejadas pela sociedade brasileira. Trata-se da edição da intitulada Carta de Brasília.

A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à busca de resultados efetivos de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais.

Há que se ter em conta que a resolutividade da atuação do Ministério Público pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais

9 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos, pois não obstante a importância da observância das formalidades procedimentais essenciais, principalmente no tocante ao cumprimento de prazos, por vezes o membro do Ministério Público é levado a se enclausurar em seu gabinete, gerando com isso desilusão institucional, desestímulo e perda da criatividade por parte dos seus membros.

Assim, demonstra-se essencial para a plenitude do exercício das suas funções a adoção pelo agente ministerial em sua forma de atuação das diretrizes a ele trazidas pela Carta, utilizando-se de mecanismos de atuação extrajudicial proativos que são plurais e não taxativos, de modo que o membro da instituição poderá atuar para solução de casos por intermédio de audiências públicas para ouvir e prestar contas da sua atuação, promover medidas de inserção social como palestras e reuniões, bem como através dos projetos executivos do plano de atuação funcional e dos projetos sociais, indo além da mera instauração de procedimentos, formulação de termos de ajustamento de condutas e expedição de recomendações.

Com a adoção das diretrizes presentes na Carta voltadas à atuação das Corregedorias estaduais, tem se intensificado o que já era objeto de atuação da CGMPPR, ou seja, a orientação, fiscalização e acompanhamento da atividade ministerial no sentido de se obter a efetividade máxima do agente ministerial com o mínimo de recursos possível, tendo como norte a finalização de procedimentos extrajudiciais nas áreas cível e criminal.

Dessa forma tem se buscado junto aos órgãos ministeriais o levantamento, adequação e solução de feitos extrajudiciais, estabelecendo-se junto a cada membro da instituição correccionado ou inspecionado, respeitadas as características e capacidades locais, planos de trabalho individualizados com prazo para início e fim, o que vem resultando em significativa redução do número de procedimentos extrajudiciais e inquéritos policiais em andamento, dando-se prioridade àqueles que tratam de matérias urgentes e emergentes para a comunidade local.

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

Contudo, essa esperada efetividade só se tornará concreta na medida em que cada membro do Ministério Público passe a dar vazão às demandas que lhe são atribuídas. Com uma gama crescente de atribuições os princípios estruturantes do MP Resolutivo se constituem em ferramenta real e útil para se efetivar os anseios sociais, sem a necessidade, por vezes, de judicialização de demandas que permanecem em andamento por anos, evitando-se desta forma a frustração social.

Nessa perspectiva, necessita o Ministério Público se adequar à velocidade dos fatos e de seus resultados, buscando a melhor resposta no menor tempo para o caso específico, a fim de não perder seu alinhamento com sociedade e continuar sendo depositário de suas esperanças na solução de conflitos.

Diante do novo quadro de atuação apresentado pelo documento de Brasília, os parâmetros de avaliação de esforço e orientações utilizados pelas Corregedorias-Gerais necessitam de modificação para, como acima explicitado, direcionarem o Ministério Público para uma finalidade social efetiva.

Porém, tais aferições e acompanhamentos, principalmente em virtude da inclusão de novas tecnologias no método de trabalho do dia a dia do(a) Promotor(a)/Procurador(a) criaram a necessidade de que os órgãos correccionais se atualizem para exercer de forma plena seu papel. Sobre estes métodos passamos a discorrer adiante.

4. A DISRUPÇÃO METÓDICA

O termo disrupção foi cunhado pelo professor de Harvard Clayton Christensen. Ele é usado para descrever inovações que oferecem produtos acessíveis e criam um novo mercado de consumidores,

desestabilizando as empresas que eram líderes no setor. Um exemplo prático para ficar mais claro é o das câmeras analógicas, que foram substituídas pelas câmeras digitais e, posteriormente, pelos smartphones. Também pode ser definido como a quebra ou descontinuação de um processo já estabelecido.

Como vimos na primeira parte deste texto, em um primeiro momento, a forma de exercer a verificação e orientação pelas Corregedorias-Gerais vem sendo as tradicionais, ou seja, a conferência da regularidade do trabalho do membro no que diz respeito a prazos, qualidade técnico-jurídica das peças produzidas, iniciativa processual, entre outras.

A Carta de Brasília trouxe, em um segundo momento, uma ruptura desses paradigmas, lançando os olhares do órgão correcional sobre a necessidade de se atribuir eficácia social à ação dos membros do Ministério Público brasileiro.

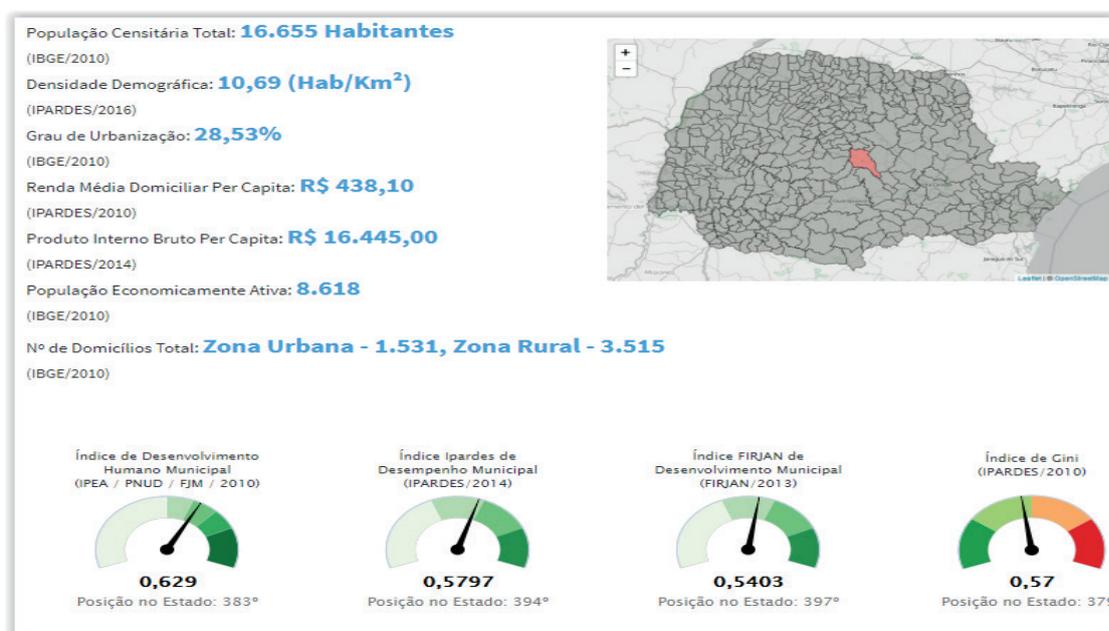
Agora, em um terceiro momento, os sistemas eletrônicos processuais e procedimentais e sua forma de interação com o(a) Promotor(a)/Procurador(a) trazem a disrupção, ou seja, o rompimento do procedimento tradicional de atuação e da forma padrão de como avaliá-lo.

Utilizaremos como exemplo dessa nova forma de atuação e, portanto, de avaliação e orientação pelo órgão correcional o seguinte caso:

Há não muito tempo atrás um(a) Promotor(a)/Procurador(a) que assumisse sua unidade demoraria certo tempo para entender sua dinâmica, as demandas sociais locais e estabelecer suas prioridades de atuação. Pela prática verificada na CGMPPR, isso se dava em torno do prazo de 01 (um) ano, dependendo logicamente do volume de feitos em andamento naquela unidade, constituído de inquéritos policiais, processos judiciais e procedimentos extrajudiciais.

Tem-se que atualmente, com as ferramentas de software oferecidas pelo MPPR, que conectam todos os sistemas de aferição de dados sociais e administrativos do estado e de suas secretarias com a unidade ministerial, o (a) Promotor(a)/Procurador(a) pode saber mesmo antes de assumir o cargo quais serão as áreas que demandam atuações prioritárias e a partir daí formular seu planejamento estratégico de atuação.

No caso concreto, utilizaremos um mapa contendo os índices socioambientais do município e Comarca de Cândido de Abreu, situado no estado do Paraná.



Conforme se pode observar pelos dados estatísticos detalhados nos links individualizados e acessíveis por área, o município encontra-se inserido em um dos bolsões de pobreza do Paraná e é detentor de um dos piores IDH do estado.

Nota-se que quando se refere a Índice de Desenvolvimento Humano o município encontra-se na 383ª posição entre 399 municípios do estado.

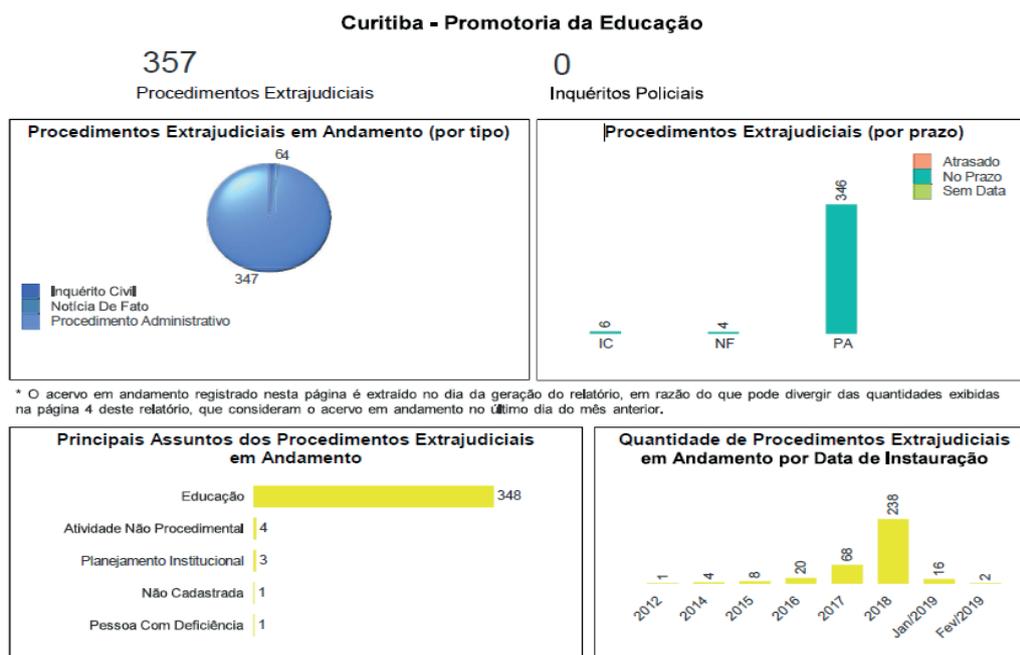
A baixa qualidade nos índices avaliados não é diferente nas demais áreas de interesse para atuação do Ministério Público, tal como a educação, onde se apresenta taxa de 16,15% de analfabetismo populacional e, em média, 11,40% de seus habitantes não completam o ensino fundamental, índice superior ao estadual, que é de 5%.

Apenas 14,21% das crianças encontram-se matriculadas em creches, havendo 827 aguardando vagas, e somente 34,58% das crianças entre 04 e 05 anos estão matriculadas em pré-escolas, sendo que a EC/59 estabeleceu a obrigatoriedade para os gestores municipais em atender a 100% desta demanda até o ano de 2016¹⁰.

Na saúde, a taxa de mortalidade de crianças menores de 05 anos é de 25,25 a cada mil nascidas vivas, mais do que o dobro da média estadual, que é de 12,38 a cada mil. No meio ambiente a área da bacia hidrográfica do município protegida por unidades de conservação é de apenas 1,99%, chegando a pouco mais de 10% a cobertura vegetal total de sua área territorial.

Todos esses dados, disponíveis no site do MPPR, são orientadores de áreas de interesse do Ministério Público para atuação na Comarca, podendo ser utilizados para fixação de parâmetros de prioridade e estratégia controlada de ações.

Outro exemplo de acompanhamento da atuação ministerial pela Corregedoria que gerou impacto positivo foi a constatação realizada em virtude de correição na Promotoria de Proteção à Educação de Curitiba. Ao se analisar a consolidação dos dados colhidos junto ao sistema eletrônico de registro de procedimentos obteve-se o seguinte diagnóstico de demanda da unidade:



Ao se analisar os dados, constatou-se que no ano de 2018 houve significativo aumento de demanda, consubstanciada no registro de 238 (duzentos e trinta e oito), Procedimentos Administrativos para apurar situações de risco individual, número bem acima da média histórica.

¹⁰ Disponível em: <<https://apps.mppr.mp.br/geoview/indicadores/perfil/634104402.html#educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

Constatada pela equipe correcional a intercorrência e aprofundada a investigação verificou-se que a demanda foi gerada pela descontinuidade de um serviço público de fornecimento de acompanhantes escolares para alunos portadores de deficiência no município de Curitiba. Após orientação ao membro para que desse preferência à atuação coletiva, o caso foi solucionado mediante acordos firmados entre Ministério Público e entes estaduais e municipais com a previsão de regularização dos atendimentos necessários até o final do ano de 2019.

Estabelece-se, dessa forma, uma nova maneira de a Corregedoria-Geral avaliar o desempenho de atuação eficaz do membro, na medida em que se coteja os dados coletados com os resultados da sua atuação local nas áreas sensíveis identificadas, o que efetivamente demonstra inovação na forma de valorização do trabalho ministerial.

Além dessa forma de avaliação e instrumento de orientação, em virtude da migração para os sistemas eletrônicos de processos e procedimentos, as Corregedorias detêm um instrumento ágil e eficaz para acompanhamento e diagnóstico dos trabalhos do(a) Promotor(a)/Procurador(a). Trata-se do Sistema de Business Intelligence.

Business Intelligence (em português, Inteligência de Negócios ou Inteligência de Mercado), ou simplesmente BI, é um método tecnológico criado para ajudar as empresas a tomarem as melhores decisões para o crescimento. É a inteligência aplicada à coleta e à interpretação dos dados (com o auxílio de softwares de alta performance), que faz com que decisões saiam da intuição para o profissionalismo.

Adaptado à atuação das Corregedorias o Sistema de BI produz uma radiografia da atuação individual do Promotor/Procurador e/ou da unidade ministerial permitindo uma análise crítica e pormenorizada de desempenho do trabalho realizado e de seus resultados.

Com a sua aplicação, pode se aferir a quantidade de esforço que está sendo empregado nos trabalhos realizados, se as atividades estão sendo eficazes, quais áreas em que se está atuando e se estas áreas são realmente aquelas que há prioridade e necessidade de acompanhamento pelo Ministério Público.

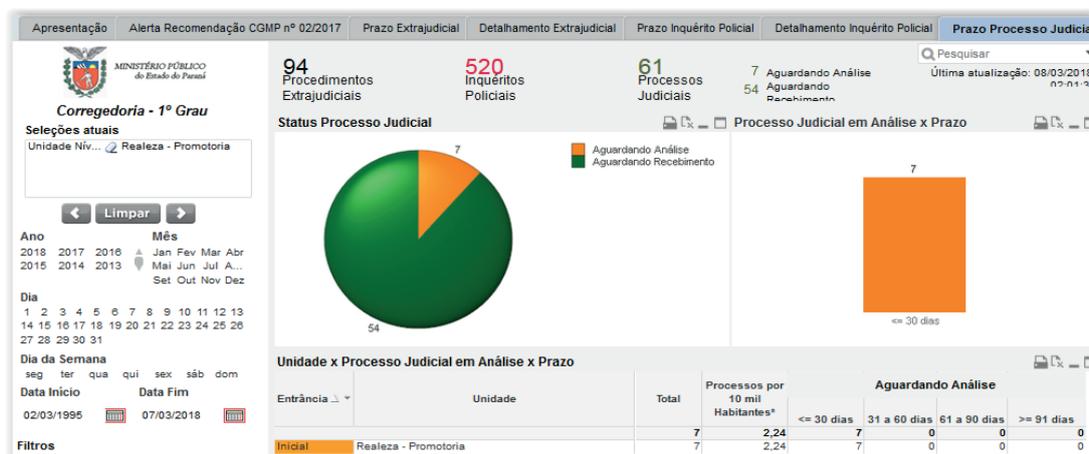
Além disso, em razão da implantação de sistemas eletrônicos para processos, procedimentos e inquéritos policiais, o BI resolve a questão da análise da extrapolação de prazos e de produtividade, podendo ser feitas inclusive análises e acompanhamento em tempo real da atuação ministerial.

Como exemplo de mediação trazemos os gráficos a seguir extraídos da atuação de um membro de Ministério Público em período de pré-correição:

1. Dados estatísticos e de informações extraídos do sistema de BI – Business Intelligence, referentes a PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS:



2. Dados estatísticos e de informações extraídos do sistema de BI – Business Intelligence referentes a PROCESSOS JUDICIAIS:

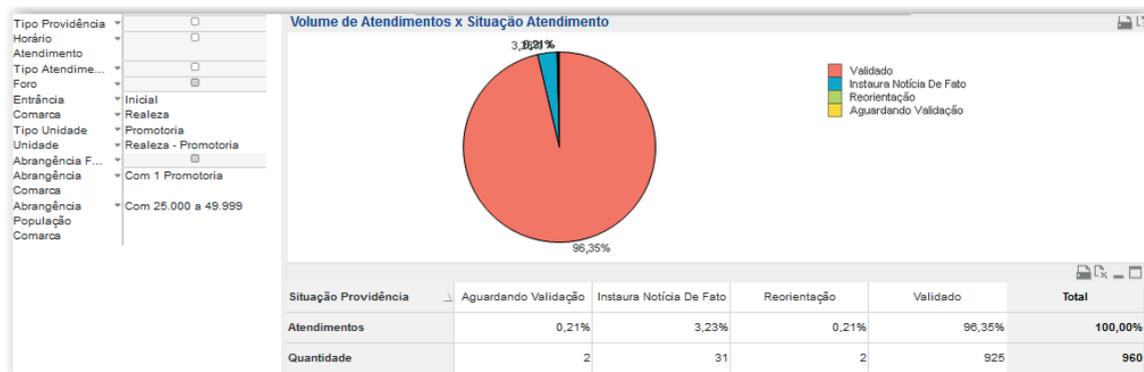
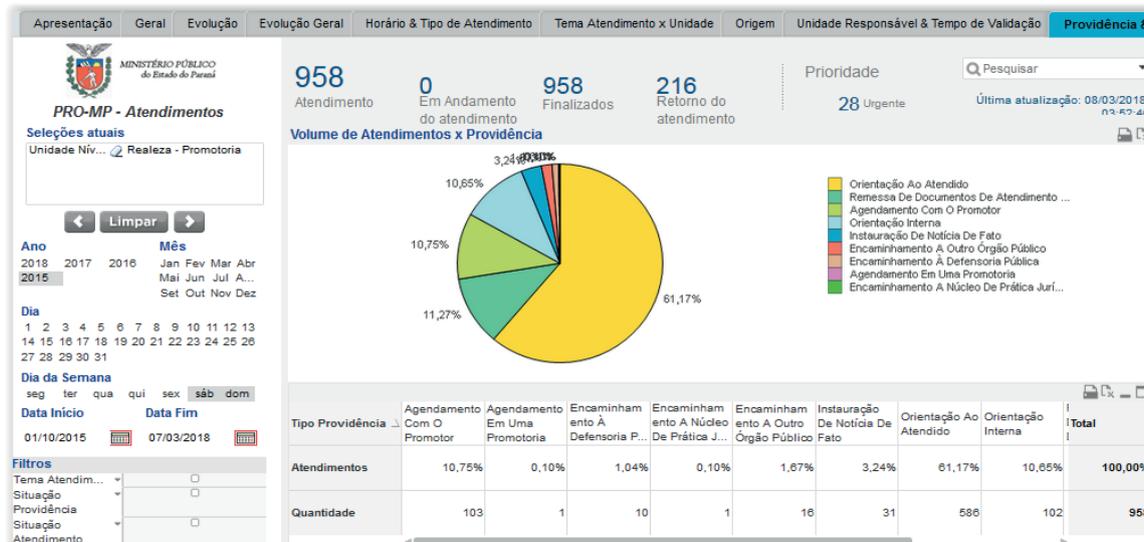


3. Dados estatísticos e de informações extraídos do sistema de BI – Business Intelligence referentes a ALERTA RECOMENDAÇÃO CGMP Nº 02/2017¹¹:

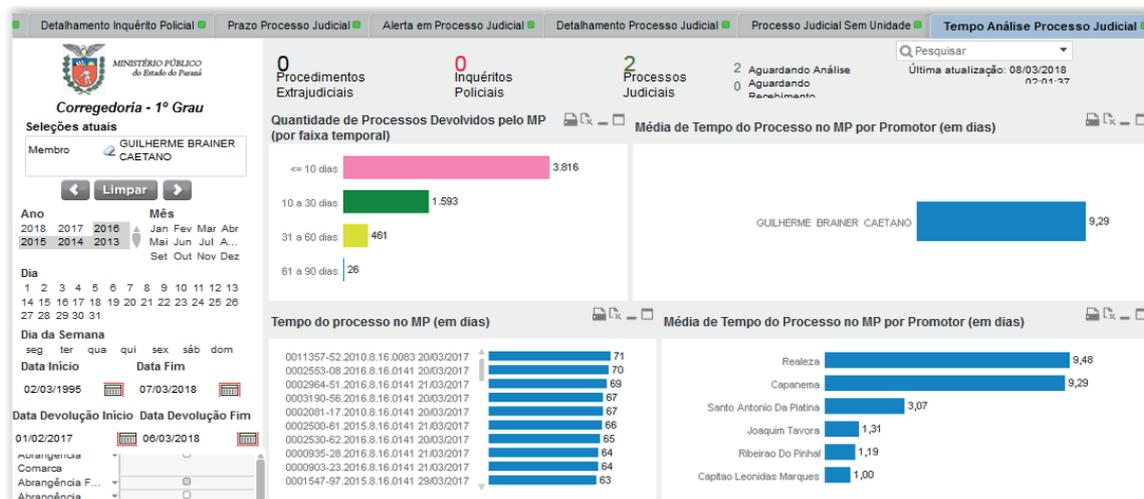


11 Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/cgmp/2017/Recomendacao022017CGMPPR.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

4. Dados estatísticos e de informação extraídos do sistema de BI – Business Intelligence referentes a REGISTRO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO (volume x providências x validação):



5. Dados estatísticos e de informações extraídos do sistema de BI – Business Intelligence referentes a MÉDIA DE TEMPO DE ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA INSPECIONADO:



Segundo se observa dos dados coletados do Sistema PROJUDI, a média temporal para manifestação do agente ministerial inspecionado nos processos eletrônicos judiciais de sua responsabilidade é de 9,48 (nove vírgula quarenta e oito) dias.

6. Dados estatísticos e de informações extraídos do sistema de BI – Business Intelligence referentes à DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DE ESFORÇO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA INSPECIONADO NO SISTEMA PROJUDI:



Dessa forma, através do sistema BI, a Corregedoria possui em tempo real todo o trabalho desenvolvido pelo Promotor/Procurador por área de atuação, assim como o desenvolvimento da unidade na solução das demandas podendo para além de exercer seu poder fiscalizatório, orientar e auxiliar no desenvolvimento de estratégias de atuação através de um planejamento integrado.

A disrupção trazida pelos sistemas eletrônicos possibilita, entre outros fatores, a realização de correções e inspeções virtuais, o que gera agilidade e ganhos de resultado, reservando-se o deslocamento de equipes correcionais somente em hipóteses excepcionais, tais como: a) caso em que haja reclamação acerca do trabalho realizado pelo membro; b) inconsistência dos dados (alteração na rotina de trabalho); e c) correções e inspeções por amostragem que fazem parte do calendário anual. Tais ferramentas conferem aos órgãos correcionais indiscutível precisão e agilidade na avaliação e na forma de orientação, em especial, para a busca da efetivação de ações do Ministério Público de impacto relevante na realidade social.

5. CONCLUSÃO

Ao se referir a uma cegueira generalizada que atinge uma população determinada, José Saramago nos apresenta uma situação fictícia em que as pessoas, em razão de uma restrição física que as acomete, tornam-se iguais e sofredoras das mesmas espécies de problemas, ou seja, a falência do Estado na capacidade de protegê-las do mal (a doença não possui explicação científica) e de atender a suas necessidades mais básicas.

Isso faz com que se realize um novo pacto entre elas, sob a égide da dependência, em que as pessoas se tornam mais humanas e dispostas a ajudar uns aos outros, ou seja, mais fraternos, o que torna possível o paralelismo com o conceito de *posição original* e *véu de ignorância* trazidos por John Rawls, em seu livro *Uma Teoria da Justiça*, pelos quais as pessoas componentes de uma nação, ao identificarem a falência do pacto anteriormente realizado, se encontrariam em posição de igualdade para negociarem um novo.

Ao se analisar a sociedade atual, que apresenta descrença na capacidade de mudança das práticas de políticas públicas pelo Estado, em especial no atendimento de suas necessidades básicas, o que leva inevitavelmente ao acaso da cidadania, é imperioso se perguntar que espécie de Ministério Público nós queremos instituir para nossa nação, tanto agora como num futuro próximo.

É impossível negar que o Estado tem correntemente falhado na aplicação e implementação dos direitos sociais constitucionais. Inevitavelmente, essa ausência traz à tona o que há de pior no ser humano, a sua desumanização, retirando de seu caráter a noção de cuidado com o próximo.

Ao deixar de atender às políticas públicas para atender a seus interesses pessoais ou de grupos, o administrador público relega a segundo plano o indivíduo, retirando sua dignidade, causando uma distorção no sistema preconizado pela Constituição.

Cabe a nós, agentes de transformação conscientes de nosso mister, identificar essas falhas e imperfeições provocadas pela má gestão dos recursos públicos e corrigi-las para que possamos começar a construir um novo pacto, com uma nova forma de Estado do bem, sob pena de que não o fazendo, ao voltarmos a enxergar, não mais reconheceremos a realidade em que nos encontramos.

As corregedorias possuem papel fundamental no desenvolvimento e aplicação dos trabalhos e da forma de atuação desse Ministério Público desejado por todos. Através das ferramentas hoje disponíveis e utilizando-se de um novo enfoque na forma de se avaliar e orientar, a elas se destinam o direcionamento da busca pela efetividade social da atividade ministerial.

6. REFERÊNCIAS

DUARTE. Écio O. R. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**. São Paulo: Landy, 2006.

FREITAS. Vladimir Passos de. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos Históricos. Controle Disciplinar da Magistratura. Reforma Constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In **Corregedorias do Poder Judiciário**. São Paulo: RT, 2003

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O Sistema Legal e Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Ltr, 2000.



SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju)
Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa 127
- 2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)
Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo..... 147
- 2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível - Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018
Selma Magda Pereira Barbosa Barreto 161
- 2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social
Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares..... 175
- **2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva**
Jiskia Trentin 191
- 2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM
Andréia da Silva Araújo 205



AS BOAS PRÁTICAS DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL NA BUSCA DE UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVA

THE BEST PRACTICES OF THE MATO GROSSO DO SUL PUBLIC PROSECUTION'S OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY IN THE PURSUIT OF EFFECTIVE RESULTS

Jiskia Trentin¹

“Se eu vi mais longe, foi por estar de pé sobre ombros de gigantes.”

(Isaac Newton)

Resumo: O Ministério Público, como órgão eminentemente complexo, dada a gama de atribuições recebidas pela Constituição Federal de 1988, precisa se reinventar a cada dia para que seja parte da construção de um efetivo estado democrático de direito num mundo globalizado e moderno, e para que não perca o propósito de lutar na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis nem a confiança na ordem jurídica pela qual deve velar. Seus membros necessitam estar conscientes de que não podem tudo sozinhos – por isso devem ter um relacionamento interinstitucional e interpessoal adequado – e de que é seu papel empreender esforços para a solução dos conflitos de quem os procura, com eficiência, dentro de uma instituição una, com propósitos em comum, delineados de forma estratégica em plano de atuação. Para cumprir sua missão constitucional de modo eficiente, carece de um órgão interno que seja, ao mesmo tempo, firme e sensível. Firme para cobrar qualidade de quem já provou ser capacitado para o cargo, estimulando-o a aprimorar o trabalho como meta profissional. Sensível para vislumbrar o homem atrás da beca, ajudando-o a superar suas próprias dificuldades. Esse órgão é a Corregedoria-Geral do Ministério Público, que, em Mato Grosso do Sul, com suas práticas inovadoras e inúmeros desafios à frente, vem moldando o Ministério Público do futuro: aquele que colhe resultados efetivos em favor da sociedade.

Palavras-chave: Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul. Atuação resolutiva. Boas práticas.

Abstract: *The Public Prosecution's Office, as an eminently complex institution, given the range of attributions it received from the Federal Constitution of 1988, must reinvent itself every day to be a part in the making of an effective democratic state of law in a globalized and modern world, and to not lose sight of its purpose of fighting for the defense of the social and unavailable individual interests, nor lose the confidence in the legal order that must it must uphold. Its members need to be aware that they cannot do everything on their own - which is why they must have appropriate interagency and interpersonal relationships - and that it is their role to make efforts to efficiently resolve the conflicts of those who seek them, within a joint institution, with common purposes, outlined in a strategic plan of action. In order to fulfill its constitutional mission in the best possible manner, it needs an appropriate department that is, at the same time, firm and sensitive. Firm enough to demand the proper quality from those who have already proven themselves apt for their position, stimulating them to always improve work performance as a professional goal. Sensitive enough to glimpse the people behind the robe, helping them overcome their personal difficulties. That department is the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility, which, in Mato Grosso do Sul, with its*

¹ Promotora de Justiça. Assessora Especial do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. E-mail: jiskiatrentin@mpms.mp.br

innovative practices and numerous challenges ahead, has been shaping the institution towards the future: one that reaps effective results for the benefit of society.

Keywords: *Mato Grosso do Sul Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Effective results. Best practices.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O desafio de adaptar os métodos de correição para um Ministério Público de resultado. 2.1. Atuação alinhada com o Planejamento Estratégico Institucional. 2.2. Iniciativa do Promotor de Justiça em solucionar o conflito, com clara dinâmica investigativa desde a instauração do respectivo procedimento. 2.3. Bom relacionamento interinstitucional e interpessoal. 2.4. Atendimento ao público de qualidade. 3. A Corregedoria como identificadora das barreiras para o bom desempenho profissional. 4. Conclusão. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, dentro da roupagem distintiva que recebeu da Constituição Federal de 1988 (art. 127), é instituição essencialmente defensora de valores caros à democracia, cuja existência foi considerada perene e fundamental para o funcionamento do sistema de justiça.

Os membros da instituição, para poderem exercer o múnus que lhes foi confiado de cuidar dos interesses da coletividade e dos direitos individuais indisponíveis, possuem independência funcional², além de disporem de importantes instrumentos para o atingimento do seu propósito, tanto na esfera judicial³ como, e principalmente, na esfera extrajudicial⁴.

Essa antecipação da resolução dos problemas que chega até o *Parquet*, principalmente por intermédio do uso de técnicas autocompositivas⁵ aplicadas ainda no âmbito dos procedimentos extrajudiciais instaurados na respectiva Promotoria de Justiça, evita a provocação jurisdicional e reflete a atuação de um Ministério Público moderno e consciente de como deve agir para o cumprimento eficiente das suas obrigações institucionais.

No entanto, esse é um universo ainda em fase de exploração pelos órgãos de execução, acostumados a focar sua energia para dar vazão aos processos judiciais que lhes chegam em carga rotineiramente. São paradigmas distantes, com características diametralmente opostas. Enquanto na atuação resolutiva o Promotor de Justiça se antecipa ao dano, ou evita a continuidade dele ou busca repará-lo empreendendo esforços para que o problema que lhe foi apresentado seja sanado da maneira mais eficiente possível, mediante iniciativa própria, na atuação demandista o problema social ou individual indisponível é terceirizado, repassado ao Poder Judiciário, para que este, ao seu tempo, dê a resposta às partes sobre a tutela postulada.

Ilustrando essa temática, Marcelo Pedroso Goulart⁶ ensina que:

O Ministério Público deve privilegiar a atuação político-administrativa, utilizando os procedimentos e inquéritos civis como instrumentos de solução direta das questões que lhe são postas, na linha de um Ministério Público resolutivo. Somente quando esgotadas todas as possibilidades de composição político-administrativa das questões é que se deve partir para a atuação no nível jurisdicional.

2 Possuem liberdade para, de forma fundamentada e harmônica com a unidade institucional, manifestar-se ou posicionar-se, atendendo à Constituição Federal, às leis e à própria consciência.

3 Ações civis públicas.

4 Requisições, notificações, recomendações, ajustamentos de conduta etc.

5 Consoante 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, são práticas autocompositivas a negociação (art. 8º), a mediação (arts. 9 e 10), a conciliação (arts. 11 e 12), as práticas restaurativas (arts. 13 e 14) e as convenções processuais (arts. 15 a 17).

6 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 225.

O mesmo autor, na Revista Jurídica Corregedoria Nacional, que tratou sobre “O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público”⁷, também dissertou sobre o assunto, destacando que:

(...) 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, relativa 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. (p. 219 - grifos do autor).

Nesse contexto entra em cena o relevante trabalho das Corregedorias-Gerais, no sentido de (1) fiscalizar a forma como o membro ministerial desenvolve o seu trabalho – se está afinado com o planejamento estratégico da instituição; se busca solucionar o conflito na esfera extrajudicial, com clara dinâmica investigativa desde a instauração do procedimento extrajudicial; se possui bom relacionamento interinstitucional e interpessoal; se o atendimento ao público é de qualidade – e de (2) orientar a atuação do membro inspecionado para que, realizados os devidos ajustes, ele possa corresponder às expectativas da comunidade local.

Compete ainda às Corregedorias identificar as dificuldades do membro no exercício da função, prestando atenção à qualidade dele – que, sem sombra de dúvida, interfere em sua atuação funcional – bem como colaborando para a melhor redistribuição das atribuições entre as unidades ministeriais⁸, e até mesmo para que as instituições parceiras também sejam acionadas para uma atuação eficiente, visando à consecução dos objetivos e resultados pretendidos.

2. O DESAFIO DE ADAPTAR OS MÉTODOS DE CORREIÇÃO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO DE RESULTADO

Não só os órgãos de execução sofrem com a mudança de paradigma que este novo tempo pós-Constituição de 1988 está a determinar, mas também, e principalmente, seus órgãos correccionais, que devem repensar os métodos antigos de correição, superando a aferição de mera produtividade e avaliando, de forma concreta e efetiva, o resultado do tempo de trabalho dispendido pelo Promotor, inclusive para que este receba uma avaliação condizente com a qualidade do trabalho desenvolvido.

Vários documentos emanados da Corregedoria-Nacional do Ministério Público, das Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, e do próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) já versaram sobre a atuação resolutiva como sendo a grande bandeira institucional pretendida, exigindo, assim, a renovação dos procedimentos estabelecidos para as correições.

A Carta de Brasília, aprovada em sessão pública ocorrida em 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP, assinada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais das unidades ministeriais dos Estados e da União, traçou diretrizes no sentido de modernizar o controle da

7 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. 1, p. 217-238, 2016.

8 Art. 8º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

atividade extrajudicial pelas Corregedorias e de fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Logo após, o CNMP, por intermédio da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, tratou sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, ocasião em que, no § 1º do art. 1º, definiu atuação resolutiva como:

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

Mais recentemente a Corregedoria Nacional expediu a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, colocando em destaque que as avaliações dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais devem observar os aspectos de esforço e produtividade, bem como o respectivo impacto social do trabalho desenvolvido pelo inspecionado, além de ter estabelecido parâmetros específicos para tanto (arts. 20 a 25).

Mesmo em Promotorias de Justiça eminentemente judiciais – ou seja, em que a atuação do Ministério Público se dá, de forma repetitiva e reativa, a partir do recebimento dos feitos dos juízos e da devolução com a manifestação – é possível observar uma atuação primorosa do Promotor de Justiça quando ele, por exemplo: a) tem o cuidado na fundamentação de suas peças; b) se preocupa em recorrer face a uma tese ministerial não acolhida; c) observa o planejamento estratégico institucional na sua seara de atuação; d) contribui para a solução do conflito mediante o uso de técnicas de autocomposição; ou ainda e) se esmera para indicar a fonte orçamentária e financeira do custeio, ou a existência de recursos públicos disponíveis, para a execução da política pública pleiteada na ação judicial⁹.

É preciso avançar. As Corregedorias devem ter em vista a necessidade de incentivar os Promotores de Justiça, mormente os que atuam em Promotorias de Justiça especializadas ou que laboram em “clínica geral”, ao exercício de criação da própria demanda a partir dos problemas sociais detectados, provocando neles a proatividade, pois são espaços adequados e pertinentes para o crescimento institucional, dentro do propósito de “*ser uma instituição com atuação resolutiva na defesa da sociedade, no combate à corrupção e criminalidade e na garantia da implementação de políticas públicas*”¹⁰.

Nesse sentido, inspirados pela Constituição Federal e pelas normas acima referidas, há quatro indicadores de esforço e resultado que vêm sendo observados de forma cuidadosa no exercício da atividade correcional, sobre os quais discorreremos nos próximos tópicos.

2.1. Atuação alinhada com o Planejamento Estratégico Institucional

Trata-se aqui de prestigiar o interesse institucional como um todo, em estreita observância ao princípio da unidade, encartado no § 1º do art. 127 da Constituição Federal, pois é preciso, diante das inúmeras carências sociais, que o *Parquet* priorize a sua atuação nas searas de maior relevância e impacto.

Por essa razão, existe um planejamento estratégico nacional, que se conecta ao planejamento estratégico local, para cujas elaborações os membros do Ministério Público contribuem com suas opiniões e auxiliam na formatação de um propósito institucional único. Essas propostas e estratégias formadas a partir

9 Art. 19, V, da Recomendação-Geral CNMP-CN nº 02/2018.

10 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Minuta do Mapa Estratégico Nacional 2020-2029*. Disponível em: <http://200.142.14.29/portal/images/noticias/2019/fevereiro/MAPA_PEN.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

do conjunto de membros demandam a devida atenção de Promotores e Procuradores de Justiça, a fim de que se cumpra a missão institucional de forma eficiente, eficaz e efetiva.

O membro do Ministério Público, sabendo da existência de um objetivo estratégico em sua área de atuação, deve velar para que ele seja adequadamente cumprido, o que, sem dúvida alguma, é foco de observância no âmbito da atividade correcional.

Mas não é só. Dentro do planejamento estratégico¹¹ são constantemente identificadas iniciativas de projetos sociais e boas práticas dos membros, desenvolvidas a partir da necessidade de se cumprirem as ditas estratégias institucionais.

Logo, como consequência, a atuação funcional acaba sendo inovada positivamente, sendo que a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS) tem estado atenta a esse parâmetro, estimulando a observância do planejamento estratégico institucional e compartilhando com outros membros os bons exemplos encontrados na ocasião das correições, para que o aprimoramento das funções de todos seja uma constante.

2.2. Iniciativa do Promotor de Justiça em solucionar o conflito com clara dinâmica investigativa desde a instauração do respectivo procedimento

Quando se fala em Promotor de Justiça atuante, logo nos vem à mente um Promotor que faz o “*plus*”, que faz além daquilo que, basicamente, seria o cumprimento da própria obrigação. Ele consegue enxergar, nos vários instrumentos que foram colocados à sua disposição para o exercício do mister, a possibilidade de modificar a realidade social em que vive, contribuindo para o resultado positivo na solução de conflitos, no menor tempo possível.

Há comportamentos que destoam do atuar resolutivo e demonstram ineficiência do trabalho ministerial, a saber: (1) falha no gerenciamento dos procedimentos ou na seleção daqueles que devem, de fato, ser instaurados; (2) repetição de diligências desnecessárias¹²; (3) demora na análise da documentação requisitada de outros órgãos; (4) não acompanhamento dos prazos dos expedientes ministeriais; (5) não utilização dos instrumentos de autocomposição; (6) falta de registro das atividades ministeriais e das tentativas de solução do conflito na esfera extrajudicial.

O dever de eficiência, necessário registrar-se, é o mais moderno Princípio da Administração Pública, introduzido na Constituição Federal via Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que precisa ser observado por todo e qualquer funcionário público e está intrinsecamente conectado com a qualidade do serviço prestado. Vale a conferência¹³:

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.

(...)

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 (art. 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.

(...)

¹¹ Aspecto considerado como eficiência funcional na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, nos arts. 5º, VII, e 15.

¹² Art. 17, V, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

¹³ DAHER, Lenna Luciana Nunes. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. 1, p. 295-314, 2016.

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 atendimento.

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 art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República, que tem por objetivo consagrar o direito a uma prestação jurisdicional tanto célere, quanto efetiva.

O Manual de Orientação Funcional do MPMS¹⁴ também tratou daquilo que se espera de um Promotor de Justiça resolutivo, dando-lhe a merecida importância:

Levando-se em conta que a atividade extrajudicial do Promotor de Justiça demanda um exercício de criatividade, que deve ser guiado pela resolubilidade das questões que chegam às suas mãos, é importante que esta atuação obedeça às seguintes diretrizes:

- a) conhecer as causas e deficiências sociais locais, buscando uma atuação preventiva para elas;
- b) proceder à adequada triagem das comunicações da Ouvidoria e análise imediata de notícias de fato, de modo a evitar a instauração de procedimentos inviáveis e a implementar a pronta tramitação dos expedientes relevantes;
- c) utilizar de forma racional a judicialização de demandas, priorizando a esfera extrajudicial mediante a utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais e os acordos de resultado;
- d) desenvolver capacidade de articulação, identificando os campos de conflito, bem como autoridade ética para mediar demandas sociais, com diálogo e consenso;
- e) buscar escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;
- f) contribuir para que a comunidade diretamente interessada participe do trabalho ministerial;
- g) atuar de forma prioritária e efetiva na tutela coletiva, e somente de forma excepcional na propositura de ações individuais, em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos devidos;
- h) velar por uma atuação dinâmica e pela garantia do andamento célere dos feitos sob sua responsabilidade, avaliando continuamente a real necessidade de novas diligências nos procedimentos extrajudiciais, observando a duração razoável do expediente e não tardando a impulsionar as respostas às suas requisições;
- i) evitar a paralisação dos procedimentos extrajudiciais por longos períodos, conforme recomendado pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria Nacional do Ministério Público;
- j) conduzir direta e diligentemente os expedientes extrajudiciais, mediante despachos objetivos e que caminhem no sentido da conclusão da investigação, delimitando o objeto investigado e individualizando os fatos em apuração.

Por outro lado, a competente gestão finalística¹⁵ do órgão de execução imprime resolutividade em sua atuação. *Primeiro*, ele conhece a realidade local e a correlaciona com o campo de atuação de sua Promotoria de Justiça; *segundo*, ele instaura o procedimento extrajudicial adequado e de forma refletida, consciente de que nele deverá desenvolver toda a sua habilidade para impulsioná-lo com eficiência, não dando azo à perda de prazo ou à repetição de diligências que não conduzem a uma apuração de resultado; *terceiro*, ele sabe manejar as ferramentas de caráter negocial para otimizar o trabalho do Ministério Público – recomendações, compromissos de ajustamento de conduta, acordos de não persecução penal etc. – evitando a judicialização de demandas¹⁶.

¹⁴ MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público Estadual. Corregedoria-Geral do Ministério Público. **Manual de Orientação Funcional**. Campo Grande, 2018, p. 36-37.

¹⁵ Art. 5º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

¹⁶ Aspecto considerado como eficiência funcional na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, no art. 5º, V, sendo de observação obrigatória, para o órgão correccional aferir a resolutividade, verificar se foi priorizada a resolução extrajudicial do conflito, arts. 13 e 17, IV.

Ao abordar a respeito da importância do modelo resolutivo de atuação funcional, quando comparado ao demandista, a lição de Emerson Garcia¹⁷ vem ao encontro do nosso entendimento:

A atuação funcional do Ministério Público, finalisticamente voltada à consecução do bem comum, alcançará padrões de eficiência que variarão consoante os instrumentos utilizados pela Instituição. A judicialização dos conflitos, efetivos ou potenciais, traz consigo os males da conhecida letargia dos órgãos jurisdicionais, vítimas de uma indescritível sobrecarga de trabalho, e de um anacrônico sistema processual, em que a solução dos conflitos é postergada até os limites mais recônditos da imaginação humana. No sistema brasileiro, popularizou-se o dito “ganha, mas não leva”. Afinal, o decurso do tempo é inimigo declarado da efetividade da tutela jurisdicional.

Não é por outra razão que a doutrina especializada tem preconizado as vantagens do modelo resolutivo em relação ao demandista. O primeiro valoriza a solução do problema em menor tempo e com menor custo, privilegiando a consensualidade e evitando, até o limite do possível, a sua submissão aos órgãos jurisdicionais.

Importa consignar ainda que, além da gestão finalística, é necessário que seja verificada a gestão administrativa das atividades do órgão de execução¹⁸, pois os Promotores de Justiça devem dominar o acervo de processos e atividades ao seu encargo, preferencialmente mediante a elaboração de um plano de atuação da unidade que gerencia, organizando o tempo de trabalho para bem utilizá-lo com a imensa gama de funções que lhes são afetas.

Essencial, ainda, que eles saibam selecionar o que pode ser incumbido ao serviço auxiliar, orientando os servidores na realização de um trabalho eficiente – acompanhamento minucioso dos prazos concedidos nos expedientes ministeriais, certificando a ausência de resposta; cumprimento célere dos despachos do membro; abertura de conclusão imediata sempre que houver juntada de novos documentos, entre outras práticas que contribuirão para que a dinâmica investigativa ou fiscalizatória não se perca.

Todo esse conjunto de requisitos, que são corriqueiramente observados ao longo das correições realizadas no MPMS, permitem que o órgão correcional avalie com mais precisão a atuação de resultado do membro ou unidade que se encontra sob correição.

2.3. Bom relacionamento interinstitucional e interpessoal

Considerando que é dever do membro do Ministério Público “*tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça*”¹⁹, a Corregedoria-Geral do MPMS tem procurado manter contato telefônico com autoridades e representantes da comunidade da unidade territorial em correição, previamente à visita do Corregedor, a fim de colher informações quanto às condutas profissional e privada do membro inspecionado, e também sobre como este é conceituado na comarca e de que forma se relaciona no ambiente forense, certificando essas informações no procedimento de correição.

Essa prática tem permitido um diagnóstico prévio de eventuais problemas de relacionamento do membro inspecionado com autoridades constituídas, com servidores, com colegas Promotores ou com outros operadores do Direito com quem trabalha, que repercutem, sem dúvida alguma, negativamente na eficiência do trabalho ministerial local, e que exigirão do Corregedor a adoção de providências para remediá-los ou saná-los.

É certo que o membro ministerial que preza por um bom relacionamento com as pessoas de seu convívio profissional – sem deixar de cumprir os demais deveres inerentes à função, obviamente – possui mais chances de alcançar, de forma amistosa, um resultado favorável em prol da sociedade que defende.

¹⁷ GARCIA, Emerson. **Ministério Público** – organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 599.

¹⁸ Art. 6º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

¹⁹ Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, art. 43, IX; MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar Estadual nº 72, de 18 de janeiro de 1994, Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, art. 107, IX.

Ao contrário, aquele que, embora se empenhe na pontualidade, na observância dos prazos processuais, na condução dinâmica de seus procedimentos e no aprimoramento do conhecimento jurídico, não logra êxito em ter uma relação cordial com sua equipe de apoio, não conseguirá estimulá-la na realização de um bom trabalho, facilitando a ocorrência de descompromisso, de faltas e licenças médicas, por exemplo. Situação semelhante ocorre com os profissionais do Direito e autoridades constituídas, a quem o membro não inspirará confiança ou boa vontade na solução dos problemas em conjunto.

De ver-se que a própria Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 02/2018 estabeleceu que o órgão correccional, para aferir a resolutividade da atuação ministerial, deve verificar, quanto às políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, a priorização, sempre que possível, da “*adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais*”²⁰.

Ora, como seria possível eventual tentativa de entabular um acordo se o relacionamento interinstitucional não é trabalhado, exercitado ou sequer existe? Como a preferência ainda tem sido a troca de papéis entre as instituições²¹, no lugar do diálogo franco e aberto com os representantes do Poder Público sobre as necessidades do cidadão e sobre o que é executável em seu favor, é evidente que o resultado de qualquer iniciativa ministerial ficará prejudicada ou dificultada.

Isso porque, já dizia o poeta inglês John Donne, “*nenhum homem é uma ilha, completo em si próprio; cada ser humano é uma parte do continente, uma parte de um todo*”²², de modo que o Promotor ou Procurador de Justiça deve ter esse lema presente em seu cotidiano, para que colha bons frutos das inúmeras tarefas desempenhadas no exercício de suas funções, uma vez que ninguém trabalha sozinho; todos integram uma única engrenagem que busca a solução de problemas sociais, cada qual fazendo a parte que lhe cabe no universo da Justiça.

Logo, a atividade correccional realizada nas unidades ministeriais de Mato Grosso do Sul está atenta a esse parâmetro como fator de destaque para a consideração de um atuar resolutivo.

2.4. Atendimento ao público de qualidade

A necessidade de responder aos anseios da população deve ser o grande motor para que o membro ministerial atenda ao público com qualidade. Isso significa que a regra deve ser o atendimento personalíssimo e que ele seja proativo o suficiente para que, não sendo o caso de resolução do problema pelo Ministério Público, facilite o encaminhamento ao órgão adequado, seja por intermédio de uma ligação telefônica, um ofício ou qualquer outro meio de comunicação, reportando sobre o caso encaminhado e solicitando agilidade no atendimento.

O Manual de Orientação Funcional do MPMS dedicou algumas linhas sobre este tema, destacando que:

(...) o membro do Ministério Público deve aproveitar o ensejo do atendimento para entrar em contato, sempre que necessário, com representantes de órgãos ou setores específicos de atendimento locais – Secretarias Municipais, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, entre outros – objetivando conferir agilidade na resolução dos assuntos pertinentes ao mister, formalizando esse contato por meio de certidão nos autos do procedimento respectivo, se houver. (p. 20).

Esse respeito para com a população, que recebemos em nossos gabinetes e a quem efetivamente se destina a prestação dos nossos serviços, também pode se revelar por meio de palestras, participação em audiências públicas, visitas a locais em estado de vulnerabilidade social, entre outras condutas, que

²⁰ Art. 19, XI, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

²¹ Ordens expedidas por intermédio de ofícios requisitórios e notificações, com exíguos prazos de resposta, que muitas vezes não são respondidos, ou, quando o são, suas respostas se perdem em procedimentos volumosos, sem que o Promotor dê imediato encaminhamento à informação recebida.

²² Disponível em: <<https://www.pensador.com/frase/MTI4Njg/>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

demonstram a sensibilidade do membro ministerial para com a parte do território que se encontra sob os seus cuidados²³.

Uma providência interessante que tem sido adotada pela Corregedoria-Geral do MPMS é a divulgação prévia das correições na imprensa, inclusive mediante a concessão de entrevistas, informando a população de que o Corregedor-Geral e sua equipe se encontram disponíveis para atendimento, esclarecendo dúvidas, colhendo sugestões e registrando elogios ou críticas aos membros inspecionados.

Essa boa prática permite avaliar, com precisão, a habilidade do membro de lidar com as adversidades que lhe são relatadas, bem como verificar o entrosamento que possui com a população local, além do nível de confiança desta no trabalho do Ministério Público.

Além disso, possibilita aquilatar o grau de paciência do membro para ouvir o cidadão e o seu desprendimento para fornecer ajuda, da forma mais célere e menos burocrática possível, na solução ou no encaminhamento dos problemas do público que o procura.

3. A CORREGEDORIA COMO IDENTIFICADORA DAS BARREIRAS PARA O BOM DESEMPENHO PROFISSIONAL

A preparação de uma correição demanda tempo e cuidado. Não é possível avaliar o profissional sem observar o lado humano que envolve cada operador ministerial.

Logo, não basta a análise fria e automática de peças processuais ou a verificação da adequada movimentação de procedimentos administrativos – entre outras providências importantes, mas que não devem ser as únicas. É imprescindível o contato pessoal com o membro, ouvindo e anotando suas dificuldades e reivindicações, bem como questionando-o sobre sua família, saúde e lazer, para que o propósito correcional de aprimoramento do trabalho se concretize.

Ademais, a possibilidade de diálogo presencial com o membro inspecionado permite, além de verificar aspectos individuais de desempenho da função, que o Corregedor, alinhado às diretrizes da Carta de Brasília, adote medidas para a “*distribuição e redistribuição das atribuições, de modo a potencializar e a tornar mais efetivas as atividades extrajurisdicionais do Ministério Público*”²⁴, para equilibrar o volume de serviço entre os membros, inclusive participando das decisões administrativas da instituição quanto aos “*critérios de substituição ou cumulação de funções*”²⁵, naqueles casos em que fica evidenciado que o membro não consegue desempenhar as atribuições originais de sua Promotoria com pontualidade.

No Estado de Mato Grosso do Sul, essa interação do Corregedor com o inspecionado tem sido efetivada de forma individual, nos casos mais delicados, e/ou por meio de reuniões locais com os membros em correição, ocasião em que o Corregedor-Geral explana aspectos genéricos sobre as correições e abre a palavra para que os membros do MPMS se manifestem.

Esse encontro é registrado em ata, principalmente para que as providências da alçada do órgão correcional possam, na sequência, ser tomadas.

É bastante frequente a necessidade, finda a correição, de o Corregedor realizar contato com a chefia das instituições que labutam com o Ministério Público diariamente – Poder Judiciário, Defensoria Pública, OAB, Polícia Civil, entre outras – a fim de aparar arestas, estreitar relacionamentos, afinar parcerias e solicitar providências sobre os reclamos dos inspecionados, papel extremamente salutar e que não pode ser negligenciado, se o objetivo do *Parquet* é a entrega de um serviço eficiente à sociedade.

23 Art. 18 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

24 Carta de Brasília, aprovada em sessão pública ocorrida em 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP, assinada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais dos Estados e da União – 1 Diretrizes estruturantes, item “F”.

25 Carta de Brasília – 1 Diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para avaliação, orientação e fiscalizadas das atividades extrajurisdicionais, item “I”.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público sul-mato-grossense também procura adotar medidas pontuais, com foco na resolutividade, objetivando a normalização do acervo dos procedimentos extrajudiciais das Promotorias de Justiça com atribuição na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que se encontrem com volume invencível de serviço, como foi feito no ano de 2017 a partir da assinatura da Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 1/2017²⁶, quando foram criados dois grupos auxiliares de tutela coletiva, mediante a designação de membros pelo Procurador-Geral de Justiça, que propiciaram a regularização de duas Promotorias de Justiça do Patrimônio Público da capital, que se encontravam com serviço acumulado em razão de elevada demanda, além de longo período de afastamento do Promotor titular.

Não é diferente o objetivo buscado quando o Corregedor-Geral propõe aos Promotores de Justiça sindicados, que estejam em vias de receber punição, ou mesmo àqueles cujos trabalhos analisados em correição não corresponderam à eficiência e/ou qualidade esperadas, um acordo de resultados²⁷, por meio do qual, de forma motivada por critérios de conveniência e oportunidade – sempre que verificar que o acordo é mais produtivo do que a adoção de outra medida mais severa – entabula com o membro as metas a serem alcançadas para o aprimoramento do serviço, em um prazo determinado.

4. CONCLUSÃO

A Corregedoria-Geral do MPMS tem se esforçado para fomentar no membro ministerial uma atuação resolutiva, pois entende o relevante papel transformador de sua atividade.

Há um provérbio inglês muito apropriado que diz: *“you can take a horse to water but you can’t make it drink”*²⁸. Na realidade, o cavalo beberá água sozinho, quando sentir sede.

Transportando o provérbio para a atividade correcional, as correições são oportunidades únicas para fazer com que os membros ministeriais queiram aprimorar o exercício funcional, pois possuem consciência de que serão avaliados pelo desempenho do próprio trabalho, o que repercute no desenvolvimento e sequente sucesso da própria carreira.

Sem dúvida, a tarefa de realizar correições é complexa e ampla, exatamente como é a formatação da instituição Ministério Público no Brasil, em especial pós-Constituição de 1988, de modo que o órgão correcional deve estar atento às mudanças e adaptar os modelos correccionais antigos para um formato mais avançado, que priorize o estímulo de resultados favoráveis à sociedade.

É fato que, na atualidade, para ser um bom Promotor ou Procurador de Justiça, exige-se muito mais que conhecimento jurídico – este já foi demonstrado e provado na ocasião dos testes realizados para ingresso na carreira. Além do mais, há modelos prontos e assessores jurídicos capacitados para auxiliar nesse campo. Por outro lado, para o exercício da função com maestria, o membro deve empenhar-se em desenvolver novas habilidades, como as que lhe permitam antecipar-se aos problemas, mais do que buscar sentenças judiciais favoráveis aos seus pedidos.

Para tanto, deve preocupar-se em agir de forma proativa na solução de conflitos, travando relacionamento cordial com o público, com os colegas e com representantes de órgãos e instituições, sem se olvidar do cuidado com a própria qualidade de vida.

Nesse sentido, o órgão correcional deve cuidar para que alguns parâmetros sejam sempre observados em suas correições, permitindo que o membro ministerial receba a avaliação mais condizente possível com o serviço prestado à sociedade, a saber: se se preocupa em atuar de forma alinhada com o Planejamento Estratégico Institucional; se possui interesse na solução do conflito por meio de técnicas de autocomposição

²⁶ Dispõe sobre a organização e funcionamento do Grupo Auxiliar de Tutela Coletiva.

²⁷ Art. 33 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018.

²⁸ Tradução livre: “você pode levar um cavalo até a água, mas não pode obrigá-lo a beber”.

e toma providências concretas nesse sentido; se sabe relacionar-se com outras instituições e autoridades, bem como com a equipe de apoio de sua Promotoria; e se promove um atendimento ao público adequado, que lhe permita resolver ou prontamente reencaminhar as demandas de quem o procura.

Por outro lado, também é seu papel, como órgão identificador dos entraves encontrados pelo membro para o bom desempenho profissional, realizar os devidos ajustes e orientações para que o aprimoramento funcional se efetive e o resultado de seu trabalho apareça, validando a instituição do Ministério Público como verdadeiramente essencial ao funcionamento da Justiça.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Minuta do Mapa Estratégico Nacional 2020-2029**. Disponível em: <http://200.142.14.29/portal/images/noticias/2019/fevereiro/MAPA_PEN.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, Brasília, v. 1, p. 295-314, 2016.

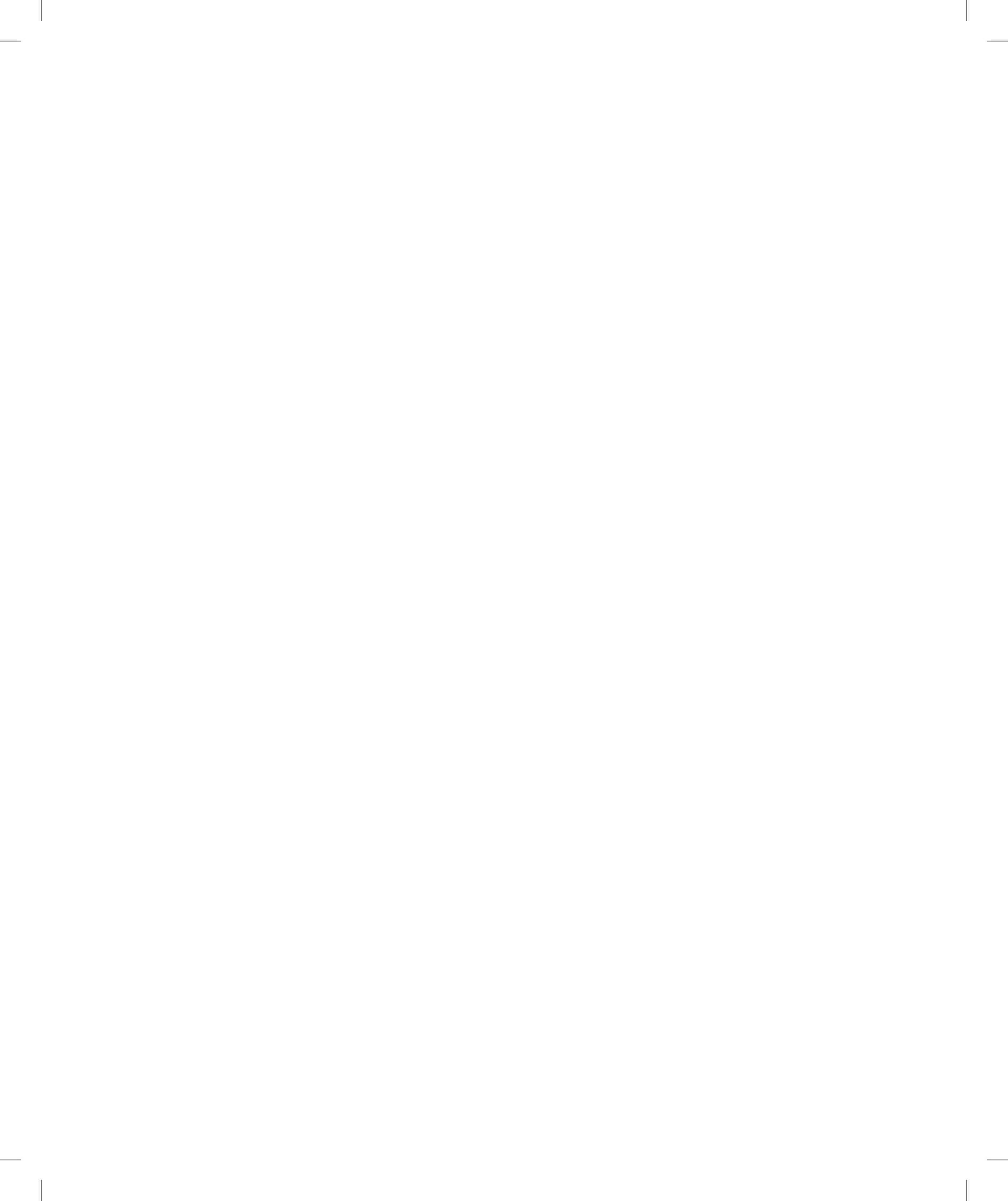
DONNE, John. Nenhum homem é uma ilha [excerto]. **Pensador**. Disponível em: <<https://www.pensador.com/frase/MTI4Njg/>>. Acesso em 27 fev. 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público – Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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

_____. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, Brasília, v. 1, p. 217-238, 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público Estadual. Corregedoria-Geral do Ministério Público. **Manual de Orientação Funcional**. Campo Grande, 2018.



SEÇÃO 2 – NOVOS PARADIGMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA RESOLUTIVIDADE DE ESFORÇO E IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2.1. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju)
Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa 127
- 2.2. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju)
Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo 147
- 2.3. Ministério Público resolutivo: novos paradigmas na atuação cível - Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018
Selma Magda Pereira Barbosa Barreto 161
- 2.4. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social
Arion Rolim Pereira e Marco Aurélio Romagnoli Tavares 175
- 2.5. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva
Jiskia Trentin 191

- **2.6. Ministério Público Federal e meios adequados de resolução de conflitos: Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM**
Andréia da Silva Araújo 205



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: CÂMARAS DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO – CCM

FEDERAL PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND ADEQUATE MEANS OF CONFLICT RESOLUTION: MEDIATION
CONCILIATION CHAMBERS

Andréia da Silva Araújo¹

Resumo: O artigo traz uma breve análise sobre a possibilidade de atuação do Ministério Público Federal – por meio da resolução adequada de conflitos – em relação a seu público interno de colaboradores (membros, servidores, estagiários, terceirizados) e seu público externo (sociedade). Analisa teoricamente as possibilidades e instrumentos adequados na solução de conflitos, especialmente em relação à criação de Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM, tendo como paradigma a conciliação e a mediação realizadas pelo Judiciário. É um tema muito recente no cenário jurídico, acostumado a resolver suas demandas por meio de longos processos administrativos ou judiciais, onde muito se valoriza a forma e a lei em sentido estrito, em detrimento, talvez, ao olhar respeitoso, atencioso e empático sobre o outro. É o início de uma busca pela *cultura de paz* no Ministério Público Federal.

Palavras-chave: Ministério Público Federal. Atuação. Conflitos. Colaboradores. Sociedade. Conciliação. Mediação. Câmaras. Cultura de paz.

Abstract: *The article presents a brief analysis of the possibility of the Federal Public Prosecution – through appropriate resolution of conflicts - in relation to its internal public of employees (members, servants, trainees, outsourced) and its external public (society). It theoretically analyzes the possibilities and the appropriate instruments in the solution of conflicts, especially in relation to the creation of Chambers of Conciliation and Mediation – CCM, having as a paradigm the conciliation and mediation carried out by the Judiciary. It is a very recent issue in the legal arena, accustomed to solving its demands through long administrative or judicial processes, where form and law are valued in a strict sense, to the detriment, perhaps, of a respectful, attentive and empathetic look at the other. It is the beginning of a search for a culture of peace in the Federal Public Ministry.*

Keywords: *Federal Public Ministry. Acting. Conflicts. Collaborators. Society. Conciliation. Mediation. Chambers. Culture of peace.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O Ministério Público Federal e possibilidades de mecanismos de paz. 3. Meios alternativos e adequados de solução de conflitos. 4. O Judiciário como paradigma. 5. Câmaras de Conciliação e Mediação – CCM. 6. Considerações finais. 7. Referências.

¹ Bacharela em Direito. Advogada. Servidora Pública no Ministério Público Federal desde 1999. Conciliadora e Mediadora judicial em formação. Artigo jurídico científico apresentado à Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) como trabalho de conclusão de curso e obtenção do título de especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público da União. Dezembro/2017. Orientador: Ms. Alexandre do Amaral Gavronski.

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa envolve a atuação do Ministério Público Federal em relação a seu público interno de colaboradores (membros, servidores, estagiários, terceirizados) e seu público externo (sociedade). Essa relação diz respeito a uma atuação voltada para a resolução adequada de conflitos, trazendo-se instrumentos possíveis de efetivação e satisfação dos envolvidos, como a mediação e a conciliação. Estudar-se-á a possibilidade de criação de Câmaras de Conciliação e Mediação no âmbito do Ministério Público Federal. Discorre sobre as novas formas de abordagem de conflitos, especialmente tendo como parâmetro a conciliação e a mediação judicial a partir da resolução do Conselho Nacional de Justiça, a resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como o novo Código de Processo Civil. A linha de pesquisa adotada é a do Direitos Humanos, Difusos, Coletivos e Proteção da Infância e da Juventude.

Preliminarmente o problema se situa em trazer a experiência de outros órgãos para o MPF, especialmente do Poder Judiciário, onde se constatou que a resolução adequada de conflitos, por meio de seus *centros de conciliação de mediação*, mostrou-se muito mais efetiva, com mais satisfação pessoal dos envolvidos, com entendimento mais completo e colaborador da pacificação social – política pública do Conselho Nacional de Justiça, além do acesso à Justiça *multiportas*. Esse cenário servirá de paradigma para a possibilidade de aplicação da Resolução nº 118 do CNMP ao MPF e a criação de Câmaras de Conciliação e Mediação.

A hipótese do trabalho é trazer essa experiência para dentro do Ministério Público Federal, com a utilização de instrumentos já consagrados, adequando-se, evidentemente, às especificidades do órgão. Haveria a possibilidade de criação de Câmaras de Conciliação e Mediação no MPF? E essas Câmaras poderiam trabalhar na resolução de conflitos internos e externos?

A finalidade da pesquisa, então, é a de demonstrar a viabilidade da cultura de paz dentro do Ministério Público Federal, de forma verdadeira e efetiva, a ser aplicada por e para seus próprios colaboradores, bem como para a aplicação dos meios de solução de conflitos da sociedade, enriquecendo a atuação do *Parquet*.

A importância dessa pesquisa é a demonstração intuitiva da baixa eficiência dos meios atuais de solução de conflitos, os quais ensejam mais uma resposta jurídica e pouco de uma resposta condizente e satisfatória dos envolvidos, contribuidora de uma verdadeira cultura de paz social.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E POSSIBILIDADES DE MECANISMOS DE PAZ

O Ministério Público (MP) é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CRFB/88, art. 127).

Dentre as suas tantas e importantes funções institucionais, encontramos na Lei Complementar nº 75/93 aquelas disposições constitucionais com base nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Lei Complementar nº 75/93, artigo 5º, I, “c”). A propósito, são tais os objetivos, entre outros (CRFB, artigo 3º): construir uma sociedade livre, justa e solidária; promover o *bem de todos*, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Neste ponto, vale lembrar, também, que o preâmbulo da nossa Constituição Federal, que é o comando geral advindo com o Estado Democrático de Direito, nos diz que esse Estado deve ser baseado na *solução pacífica de controvérsias*.

A propósito, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou resolução (Resolução nº 118, CNMP, de 1º de dezembro de 2014) acerca da solução pacífica de conflitos, a qual dispõe sobre a *Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público* e dá outras providências. Essa resolução tem por *objetivo assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que*

envolvem a atuação da Instituição (art. 1º), inclusive expressando sobre a negociação, a mediação, a conciliação, práticas restaurativas (quando há vítima) e convenções processuais. Em relação à capacitação dos agentes do Ministério Público, assim dispõe:

Art. 7º Compete às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, no âmbito de suas atuações:
 III – a promoção da capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas;
 VI – a manutenção de cadastro de mediadores e facilitadores voluntários, que atuem no Ministério Público, na aplicação dos mecanismos de autocomposição dos conflitos.
 Art. 18. Os membros e servidores do Ministério Público serão capacitados pelas Escolas do Ministério Público, diretamente ou em parceria com a escola Nacional de Mediação e de Conciliação (ENAM), da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, ou com outras escolas credenciadas junto ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, para que realizem sessões de negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas, podendo fazê-lo por meio de parcerias com outras instituições especializadas.

Como se vê, a referida resolução do CNMP prevê, também, como *medidas a serem adotadas*, a capacitação de servidores e membros para a solução pacífica de conflitos por meio da negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas.

Observe-se que um dos *considerandos* da resolução expõe a necessidade da cultura de paz no âmbito do Ministério Público:

CONSIDERANDO a necessidade de uma cultura da paz, que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Ministério Público; (...)

Aliás, foi publicado pela ENAM – Escola Nacional de Mediação, vinculada ao Ministério da Justiça, o *Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público*², o qual traz instrumentos de atuação específicos ao Ministério Público.

O MPF possui um longo histórico de atuação extrajudicial, especialmente quando se refere a direitos coletivos. Isso o obriga, cada vez mais, a se profissionalizar nesse sentido, seja como um litigante habitual, seja como um negociador habitual³.

Devemos perseverar em busca de um Ministério Público *mais arrojado, dinâmico, proativo, em busca da eficiência e da gestão de resultados, chamado de Ministério Público resolutivo*.

Além da resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, também temos o Novo Código de Processo Civil, que prevê a conciliação e a mediação como meios prévios e necessários à maioria das lides judiciais. O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, ainda, prevê a solução consensual de conflitos como meio alternativo ao Judiciário.

O Código de Processo Civil de 2015 nos traz como normas fundamentais de processo civil, entre outras, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos. Importante ponto a destacar é que esses meios deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (artigo 3º, §3º). Além disso, expressa que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos (artigo 3º, §2º).

A Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD), instituída pela Portaria Interministerial (Ministério da Justiça, AGU, Ministério da Previdência Social e Conselho Nacional do Ministério Público) nº 1.176, de 2 de julho de 2014, tem por objetivo formalizar articulação interinstitucional e multidisciplinar para desenvolver, consolidar e difundir os métodos autocompositivos de solução de conflitos. É mais um instrumento na busca pela cultura de paz. A Corregedoria Nacional do Ministério Público elaborou seu

² Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, 295p.

³ GAVRONSKI, Alexandre do Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República*. Coleção Manuais das Carreiras, teoria e prática, coordenação Paulo Lépore. Bahia: Juspodivm, 2013, p. 709.

projeto de ENAJUD, em julho de 2017, tendo como um dos objetivos a *criação e estruturação de comitês e núcleos de incentivo à autocomposição*. Dispõe, em relação a esses comitês⁴:

Criar na estrutura ou definir como atribuição dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, o apoio à Negociação, Mediação, à Conciliação e a outros métodos autocompositivos. Os Núcleos ou estruturas estarão à disposição dos órgãos de execução para auxiliar na realização da autocomposição em questões submetidas à apreciação do Ministério Público, sempre que encaminhadas pelo órgão de execução com atribuição natural ou mediante sua expressa anuência.

3. MEIOS ALTERNATIVOS E ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Historicamente lembramos de dois meios de solução de conflitos, de modo geral: autotutela ou tutela do Estado, esta normalmente por meio de ação judicial. Mais recentemente temos como parâmetro os Juizados Especiais, onde sabemos que a primeira audiência é para se saber se há acordo ou não. Agora temos novos instrumentos, com novos dimensionamentos.

O *Manual de mediação e negociação para membros do Ministério Público* traz como primeiro princípio para o cumprimento das diretrizes institucionais constantes no mapa estratégico (retornos para a sociedade) o *princípio da paz*⁵:

Esse princípio se justifica porque a pacificação dos relacionamentos e espaços sociais – e mesmo institucionais – gera a tranquilidade, o entendimento, a harmonia, culminando na felicidade, palavra esta expressa no Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, por meio da expressão *bem-estar*, objetivo maior de todos.

Como esclarece esse manual⁶, há de se despertar nos operadores de direitos as diversas possibilidades e mecanismos de solução de conflitos, expondo:

Como explica Carlos Eduardo de Vasconcelos, negociação, mediação e conciliação são apontados como meios ou métodos de resolução alternativa de disputas (ADRS – *Alternativa Dispute Resolutions*). Esses meios são 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 Apropriada (ou adequada) de Disputas (RAD)*.

O *Manual de mediação judicial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*⁷, por sua vez, reforça a mesma ideia:

O campo da chamada ‘Resolução Apropriada de Disputas’ (ou RADs) inclui uma série de métodos capazes de solucionar conflitos. Tais métodos oferecem, de acordo com suas respectivas peculiaridades, opções para se chegar a um consenso, a um entendimento provisório, à paz ou apenas a um acordo – dependendo do propósito para o qual o processo de resolução de disputas foi concebido ou ‘desenhado’. Originalmente, a sigla RADs representava a sigla para ‘Resolução Alternativa de Disputas’, servindo como denominação conjunta dos métodos alternativos ao julgamento pelo Judiciário. Atualmente, tem se adotado, com mais frequência, a expressão Resolução ‘Adequada’ (ou mesmo ‘Amigável’) de Disputas para denotar uma escolha consciente de um processo ou método de resolução de conflitos, entre vários possíveis, considerando o contexto fático da disputa.

4 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/enajud>>. Acesso em: 11 out. 2017.

5 Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, pág. 19.

6 Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, pág. 126, *apud* VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2012, p. 41.

7 AZEVEDO, André Gomma (Org.). MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Manual de mediação judicial*. 5. ed. Brasília: Ministério da Justiça; Brasília: PNUD, 2015, pág. 17.

Para o propósito deste trabalho, que é o de verificar a possibilidade de criação de Câmaras de Conciliação e Mediação no MPF, analisaremos, brevemente, a conciliação, a mediação e a negociação.

Importante referir, inicialmente, que a audiência de conciliação ou mediação prevista como obrigatória, como regra, para todas as demandas cíveis ajuizadas (CPC/2015, art. 334), possui formato diferente dos meios alternativos apresentados neste trabalho. Isso porque aquelas audiências iniciais obrigatórias mais se assemelham às audiências já realizadas pelos juizados especiais, seja pelo curto espaço de tempo, seja pela apresentação do local, da forma e da qualificação de conciliadores e mediadores para esse ato. Por isso, tais audiências não se enquadram (e não se confundem) no formato de conciliação e mediação previsto como meios alternativos e adequados de solução de conflitos.

No entanto, importante também mencionar que é um grande avanço essa opção legislativa, na área cível judicial, como uma tentativa de mudança de cultura do Judiciário. E esse aspecto é notado por toda a extensão do CPC/2015, o qual busca um avanço, sempre sugerindo ou ordenando a conciliação ou a mediação.

A conciliação pode ser definida como uma técnica de resolução autocompositiva de conflitos onde os conciliandos não possuem uma relação mais aprofundada de convivência, ou seja, posto que o conflito surgiu de uma relação única e específica, normalmente um contrato comercial ou algo que não preveja continuidade no relacionamento. Por isso, geralmente uma sessão de conciliação ocorre em um tempo muito menor que em uma sessão de mediação, por exemplo, envolvendo também mais técnicas de negociação. Vale ressaltar que, apesar dessas características, a sessão deverá seguir os parâmetros hoje estabelecidos pelo CNJ, no caso da conciliação judicial, especialmente em relação à escuta ativa, à isonomia, à confidencialidade, à valorização dos sentimentos, entre outros. Aqui o conciliador poderá sugerir uma solução aos conciliandos, desde que esgotadas as possibilidades pelos próprios envolvidos, mas sempre valorizando a autocomposição e o empoderamento dos conciliandos.

No entanto, no âmbito judicial, por exemplo, é preciso abandonar aquela velha ideia de conciliação dos Juizados Especiais, onde a audiência dura em torno de cinco minutos e é tão somente perguntada a cada parte se tem acordo, sim ou não. Em poucas palavras, em uma sessão de conciliação ou de mediação judicial, nos novos moldes, primeiramente é feito o acolhimento dos envolvidos para que estes se sintam bem naquele ambiente, sendo a participação um ato voluntário, sem a figura de um juiz, preservando-se a confidencialidade e buscando-se a comunicação pacífica, por meio da escuta ativa e sem violência. Assim, a finalidade primordial é a fala e, principalmente, a escuta ativa, com possível consequência de uma solução satisfatória da questão para todos, mas a solução do caso não é algo obrigatório. Dessa forma, há o empoderamento dos envolvidos, tornando-os protagonistas na busca da solução de seus conflitos.

A mediação é um método autocompositivo, ou seja, onde as partes envolvidas chegam a uma solução por elas mesmas. A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada por um terceiro imparcial, que não tenha interesse na causa, o qual auxiliará os envolvidos de forma neutra para que cheguem a uma composição do conflito de forma satisfatória a todos. O mediador terá como função primordial a facilitação da comunicação pacífica entre as partes. Ele poderá (e deverá) contribuir para a geração de opções, mas não deverá sugerir a solução do conflito. O processo de mediação, por sua vez, é uma escolha voluntária dos envolvidos no conflito, podendo dela abrir mão a qualquer tempo antes do final da sessão. Além disso, a mediação é um meio de pacificação social, motivo pelo qual não é necessário que haja um acordo. Isso porque, como dito, o objetivo é que os envolvidos consigam se comunicar sem violência, objetivando o entendimento⁸.

A mediação é orientada pelos seguintes princípios: independência e imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade, boa-fé e decisão informada. Ela normalmente é utilizada nos conflitos envolvendo questões de relacionamentos mais duradouros, como, por exemplo, relação entre sócios, vizinhos, parentes.

8 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª edição (Brasília/DF: CNJ), 2015, p. 20-21.

A Lei nº 13.140/2015⁹ tem como princípios da mediação (art. 2º): imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé. Essa lei reforça que, ainda que seja obrigatória a presença em sessão de mediação, ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação (art. 2º, §2º).

Ressalte-se, outrossim, que o Conciliador e o Mediador Judicial são auxiliares da Justiça, conforme prevê o novo CPC:

Art. 149. São auxiliares da Justiça, além de outros cujas atribuições sejam determinadas pelas normas de organização judiciária, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias.

Frente a isso, a função de conciliador e mediador judicial, além de se tratar de trabalho voluntário quando exercido por servidor público, faz parte da política pública implantada pelo CNJ (e pelo CNMP) para pacificação social e para a diminuição do número de processos judiciais atuais e futuros, o que certamente refletirá não somente no âmbito do Poder Judiciário como no Ministério Público e de toda a sociedade.

Isso quer dizer que estamos caminhando para uma cultura de paz. Mas o que seria isso? Para o CNMP e para o CNJ, a pacificação social é uma política pública obrigatória, a qual deve estimular a comunicação pacífica entre as pessoas, bem como a solução de conflitos de forma consensual, satisfatória e por elas próprias, ou seja, o empoderamento dos diretamente envolvidos.

Outrossim, há previsão legal de outros meios, como sessões de conciliação e mediação por meio virtual, ou seja, por videoconferência ou outro meio, como o sistema E-Proc (projeto também do TRF4):

ENUNCIADO nº 03 – As sessões de conciliação ou mediação poderão ser realizadas por meio eletrônico, inclusive videoconferência, nos termos do art. 334, §7º, do novo CPC, e do art. 46 da Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) (Enunciado aprovado na reunião ordinária de 10/04/2015, com redação atualizada na reunião extraordinária de 28/04/2016).¹⁰

Ainda, há recente iniciativa no Tribunal Regional Federal da 4ª Região na resolução de conflitos de forma pré-processual (Resolução nº 15, de 23-02-2017).

A fim de esclarecimento, vale reforçar que a diferença básica entre conciliação e mediação é que nesta última é provável que tenha havido uma relação anterior e possivelmente haja continuidade, seja negocial, familiar ou social. Já na conciliação é esperado que a controvérsia tenha se originado a partir de um ponto específico, sem contato anterior entre os envolvidos ou, ainda, que não haja perspectiva de relação futura. Por isso mesmo, a mediação é cercada de um número maior de ferramentas autocompositivas, inclusive em seu formato de sessão, com estrutura e etapas próprias.

A Resolução nº 118 do CNMP recomenda a atuação do Ministério Público como negociador:

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.

A negociação *moderna* não se baseia mais no sistema *ganha-perde*, onde um deve perder para que o outro ganhe *o jogo*. É o tradicional sistema adversarial, rígido, formal, com menor adesão, polarizado. Por esse método também há mais inadimplência, vige a obrigatoriedade e período temporal geralmente é longo. Diferentemente disso, um sistema *colaborativo* de negociação preza por atender aos interesses de ambos em

9 Lei nº 13.140, de 26 jun. 2015, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

10 Revista do Fórum Nacional de Mediação e Conciliação, v. 1, n. – Rio de Janeiro: EMERJ, 2017, pág. 395.

um sistema *ganha-ganha*. Busca-se diálogo, equidade e consenso. O objetivo é solucionar o conflito, o foco é nos interesses, e deve-se ter uma visão prospectiva. Vigora a voluntariedade e a celeridade. Por tudo isso, há mais adesão e comprometimento¹¹.

Nessa nova visão, um espaço físico com uma mesa redonda e onde todos ocupem cadeiras iguais é o ambiente equilibrado e propício à colaboração almejada. A comunicação deve ser respeitosa, por meio da efetiva escuta ativa, e *não violenta*.

Critérios objetivos, criatividade, separar as pessoas dos conflitos e lealdade devem ser princípios norteadores, sempre com a referida visão prospectiva.

No *Projeto de Negociação de Harvard*, exposto por William Ury¹², este nos traz a chamada *negociação por princípios* (ou *negociação dos méritos*), podendo ser resumido em quatro pontos fundamentais: a) em relação às *pessoas*, separe-as dos problemas; b) concentre-se nos *interesses*, não nas posições; c) crie uma variedade de *opções* antes de decidir; e d) insista para que o resultado se baseie em *critérios* objetivos.

Esse método tem a ver com um sistema de negociação *ganha-ganha*, ou de *equilíbrio de Nash*¹³, ou seja, em um sistema colaborativo, ainda que os *jogadores* ajam individualmente, entende-se que suas decisões dependem da decisão do outro (e colaboram) para que haja um equilíbrio e todos saiam ganhadores.

O Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, em agosto deste ano, noticiou que a atuação resolutive do MP por meio da negociação, da conciliação e da mediação reduz em 80% a judicialização de processos¹⁴.

Ressalte-se, nesse ponto, que quando o Ministério Público atua como *negociador* ele atuará como legitimado coletivo¹⁵. Por isso, não há se falar em um terceiro imparcial, como nas hipóteses da conciliação e da mediação. E por isso é necessário que se faça essa ressalva quando se utiliza do Judiciário, como paradigma, para a implementação de meios alternativos e adequados de resolução de conflitos no Ministério Público Federal.

4. O JUDICIÁRIO COMO PARADIGMA

Há iniciativas que já se encontram consolidadas, especialmente pela demonstração de efetividade e satisfação dos envolvidos. Neste ponto, o Poder Judiciário, há algum tempo, percorre o caminho da solução pacífica de conflitos, como a Justiça Estadual do Rio Grande do Sul e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Em breves linhas, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ editou no final de 2010 uma resolução, alterada no início de 2016¹⁶, na qual é disposta a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos e interesses no âmbito do Poder Judiciário. Trata-se de uma política pública de pacificação social.

Existem outras normas no mesmo sentido. Em junho de 2015 foi editada uma lei sobre a mediação de particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública¹⁷. O novo código de processo civil¹⁸ ampliou e ratificou normas de solução consensual de conflitos no Judiciário, inclusive disciplinando a atividade do conciliador e do mediador judicial, entre outras disposições, como a regra da audiência de conciliação ou mediação e como primeiro ato obrigatório

11 MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa. *A Negociação Ética para Agentes Públicos e Advogados*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

12 FISHER, Roger; URY, William; e PATTON, Bruce. *Como Chegar ao Sim – A Negociação de Acordos Sem Concessões*. Projeto de Negociação da “Harvard Law School”. 2. ed. Rev. e ampl. Trad. Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 1994, pág. 28.

13 Disponível em: <<http://www.cienciaestrategia.com.br/teoriadosjogos/capitulo.asp?cap=i2>>. Acesso em: 16 out. 2017.

14 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10575-promotor-de-justica-do-rio-grande-do-sul-destaca-a-atuacao-resolutiva-do-mp>>. Acesso em: 11 out. 2017.

15 GAVRONSKI, Alexandre do Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República*. Coleção Manuais das Carreiras, teoria e prática, coordenação Paulo Léopore. Bahia: Juspodivm, 2013, p. 625.

16 Resolução nº 125/2010, Conselho Nacional de Justiça, bem como a Recomendação nº 50/2014, também do Conselho Nacional de Justiça, a qual recomenda estudos e ações para a continuidade do Movimento Permanente pela Conciliação.

17 Lei nº 13.140/2015 dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

18 Lei nº 13.105/2015, novo Código de Processo Civil, em vigência a partir de 2016.

de um processo judicial, salvo exceções. Por fim, o Código de Ética dos Advogados do Brasil também prevê a conciliação como método preventivo de judicialização de casos¹⁹. Há, ainda, outras iniciativas no âmbito público e privado.

Um ponto interessante da referida lei, também, é que a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, no âmbito do Ministério da Justiça, poderá criar banco de dados sobre boas práticas em mediação, bem como manter relação de mediadores e de instituições de mediação (art. 41).

O Ministério da Justiça, por meio da Escola Nacional de Mediação e Conciliação – ENAM²⁰, publicou no final de 2014 cinco manuais sobre o assunto: *Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público*, *Mediação para a Defensoria Pública*, *Mediação de Conflitos para Advogados* escrito por Advogados, *Resolução Consensual de Conflitos Coletivos Envolvendo Políticas Públicas* e *Resolução de Conflitos para Representantes de Empresas*.

Todos esses manuais tiveram por base o Manual de Mediação Judicial²¹ (projeto iniciado em 2001 em parceria com a UnB), publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual é fruto de intenso trabalho de pessoas envolvidas da mediação há muitos anos, na teoria e na prática, pesquisadores e profissionais. O material explana sobre as diversas formas de solução pacífica de conflitos (denominada genericamente como Resolução Apropriada de Disputas – RAD), entre elas, a negociação, a mediação, a conciliação, a arbitragem.

No estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil realizado pelo Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria de Reforma do Judiciário em 2014²², concluiu, entre outros, que o principal desafio é a efetiva institucionalização:

Por isso, é possível afirmar que o principal desafio identificado nos programas de mediação estudados é a sua efetiva institucionalização, que permita o seu funcionamento e aprimoramento constantes. É necessário que o programa subsista às mudanças institucionais e que não seja totalmente dependente de lideranças individuais que foram fundamentais à sua concepção.

5. CÂMARAS DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO – CCM

O novo Código de Processo Civil prevê a possibilidade de câmaras privadas de conciliação e mediação, como empresas, nos moldes já existentes nos EUA, por exemplo, que é um serviço privado à população, oferecido por meio de pessoal qualificado tecnicamente para o desempenho da atividade e credenciado junto a órgãos públicos.

Aqui vale destacar, também, a previsão expressa em nosso CPC, além das câmaras privadas, das câmaras que funcionem dentro de órgãos e entidades públicas, assim dispendo:

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.

Tanto o CPC/2015 quanto a Lei nº 13.140/2015 afirmam que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos.

¹⁹ Resolução nº 02/2015 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, artigo 2º, parágrafo único (deveres do advogado), VI (estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios).

²⁰ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2017.

²¹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª edição (Brasília/DF: CNJ), 2015, 376p.

²² Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil /coordenação: Ada Pellegrini Grinover, Maria Tereza Sadeke Kazuo Watanabe (CEBEPEJ), Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha (FGV Direito SP); colaboradores: Adolfo Braga Neto... [et al.]. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014, pág. 190.

Ainda na referida lei (13.140/2015), está expressa a previsão, no procedimento de autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito Público, que 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 Administração Pública (art. 32).

Então, uma Câmara de Conciliação e/ou Mediação poderá ser instaurada em qualquer órgão, entidade ou instituição pública ou privada. Dessa forma, vislumbra-se a possibilidade da instituição dessas no âmbito do MPF, tanto para a solução de controvérsias da atividade-fim (na atuação extrajudicial ou na atuação judicial) como na atuação interna, de seus agentes, sejam membros, servidores, estagiários ou terceirizados. Isso porque o objetivo é a disseminação da cultura de paz, por meio da busca da solução pacífica de conflitos, utilizando-se de instrumentos como a escuta ativa, a empatia, a *comunicação sem violência, ou comunicação não violenta (CNV)*²³:

A CNV se baseia em habilidades de linguagem e comunicação que fortalecem a capacidade de continuarmos humanos, mesmo em condições adversas. Ela não tem nada de novo: tudo que foi integrado à CNV já era conhecido havia séculos. O objetivo é nos lembrar do que já sabemos – de como nós, humanos, deveríamos nos relacionar uns com os outros – e nos ajudar a viver de modo que se manifeste concretamente esse conhecimento.

Novamente aqui se remete ao exemplo do Judiciário, fazendo-se um paralelo com a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, sendo que o CNJ criou o *Guia de Conciliação e Mediação – orientações para implantação de CEJUSCs*²⁴, o que envolve a criação de um espaço físico adequado, cadastro de conciliadores e mediadores capacitados (ou a serem capacitados) para atuar naquele centro, designação de um servidor efetivo para atuar como gestor (capacitado na solução de conflitos), divulgação na mídia local. Esses centros possuem setores de solução de conflitos pré-processual, processual e cidadania. Também há a designação de um juiz coordenador e um substituto (também devidamente capacitados conforme a resolução do CNJ para resolução adequada de conflitos), aos quais cabem a administração, a orientação e a fiscalização dos serviços prestados dos conciliadores e mediadores. O guia orienta para a seleção de servidores para atuarem nos CEJUSCs em regime de dedicação integral, com as devidas capacitações, inclusive para triagem e encaminhamento adequado de casos.

O material ressalta que a adequada capacitação de conciliadores, mediadores, servidores e juízes coordenadores é de fundamental importância, especificamente aos rigores da Resolução nº 125/CNJ. O atendimento às pessoas que buscam esses centros envolve a correta orientação quanto ao meio adequado de solução para o caso concreto (sistema *multiportas*), para que a pessoa tenha informações suficientes para a tomada de uma decisão consciente do funcionamento de todo o procedimento. Observe-se que o empoderamento das partes começa já nesse primeiro atendimento, posto que são indicados os meios apropriados, mas cabe às partes a escolha do método.

Observe-se que um sistema *multiportas* se refere à instituição ofertar ao cidadão meios e métodos alternativos, de forma a considerar acesso extrajudicial e mecanismos da negociação, da mediação, da conciliação e da arbitragem, ou seja, que estejam à sua disposição meios heterocompositivos e, essencialmente, métodos autocompositivos de solução de conflitos²⁵.

Todos os atos são devidamente registrados, inclusive as avaliações de satisfação dos conciliandos e mediandos, o que servirá de base para estatísticas e melhoramento do serviço prestado. Ainda, a capacitação de todos os envolvidos deve ser permanente, isso é, com reciclagens e aperfeiçoamentos periódicos, o que poderá ser realizado diretamente pelo tribunal ou por convênios. Observe-se, outrossim, que em cada

23 Comunicação Não-Violenta, termo empregado por Marshall B. Rosenberg, como explicitado no livro de mesmo nome (Técnicas para Aprimorar Relacionamentos Pessoais e Profissionais), no Brasil pela Editora Ágora, 2006, pág. 21.

24 Brasil. Conselho Nacional de Justiça 2015. *Guia de Conciliação e Mediação Judicial*: orientação para instalação de CEJUSC. (Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça), pág. 14-18.

25 BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2012. (Coleção saberes do direito; 53) 1. Arbitragem (Direito) - Brasil 2. Mediação – Brasil I. Título. II. Série, pág. 60.

tribunal há um Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC, responsável pela normatização, orientação, fiscalização e capacitação de forma centralizada.

É importante frisar, além da necessária e adequada qualificação, que o espaço físico é fator decisivo para um ambiente acolhedor e que proporcione a ideia de equidade entre as partes e, inclusive, em relação ao conciliador/mediador. Este, por sua vez, não deve ocupar uma posição que reflita qualquer tipo de superioridade em relação aos participantes. Pelo contrário, a postura do conciliador/mediador deve ser a de *modelo* de respeito, empatia, tranquilidade e com disposição à solução do conflito. Por isso, o ambiente físico deve ser valorizado e concebido conforme as melhores práticas, como a adoção de um espaço reservado, mesa circular e cadeiras dos mesmos tamanhos e formatos para todos.

Os CEJUSCs funcionam basicamente pelo trabalho de voluntários e de servidores do Judiciário. Há previsão de remuneração para os voluntários, como auxiliares da justiça que são, mas ainda não foi implementada na maioria dos Estados.

Na prática se percebe que há dois modos básicos de acesso a um CEJUSC: de forma pré-processual e quando já um processo judicial em andamento. Esse processo poderá ser redistribuído ao CEJUSC de várias maneiras: a pedido das partes ou por decisão do juiz da causa, em qualquer fase processual, inclusive após sentenciado e em demandas coletivas.

Um outro exemplo bem interessante é o da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), da Advocacia-Geral da União (AGU). A título exemplificativo, no fim de 2016 essa câmara celebrou um acordo inédito – e com sucesso – envolvendo mediação de conflitos entre a Administração Pública e particulares²⁶. Criada em 2007, foi inicialmente pensada para a solução de conflitos entre entes da administração federal por meio da conciliação e da arbitragem. Posteriormente, questões envolvendo os Estados e o DF; após com os municípios. Com a Lei nº 13.140/2016 a competência foi ampliada para sessões entre a União e particulares²⁷.

Vale referir que a Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU) firmou parceria, em dezembro de 2016, com a Escola Nacional de Mediação (ENAM) para promover a capacitação de membros e servidores nos instrumentos de solução pacífica de conflitos²⁸.

Em relação à criação de Câmaras de Conciliação e Mediação para Colaboradores (CCM-C), inicialmente cabe uma indagação: seria possível novas formas de organização do trabalho com vistas a mais satisfação das soluções adotadas, especialmente por parte dos envolvidos, direcionando as decisões a fim de contribuir para uma cultura de paz? E por que uma Câmara de Mediação de Conflitos no âmbito do MP poderá trazer mais efetividade à sua atuação?

Em primeiro lugar, pelo ambiente de trabalho saudável. Hoje já se inicia uma conversa interna acerca da Qualidade de Vida no Trabalho – QVT no âmbito do MPF. Estudos já foram realizados demonstrando que um ambiente salutar, por meio da colaboração, respeito, valorização, transparência e comunicação apropriada, além de aumentar a produtividade, também torna a atividade mais efetiva, no sentido da qualidade da prestação do serviço.

Em segundo lugar, pelo acesso à Justiça se dar de forma mais ampla por parte da sociedade, tendo em vista a diminuição do número de processos judiciais face à solução de litígios pela atuação não judicial, ou seja, no intramuros do MP, bem como pela maior celeridade na resolução dessas demandas. Além disso, a atuação judicial do próprio MP também poderá prestigiar essa nova abordagem, por meio da atuação em Centros Judiciários de Solução de Conflitos, quando já haja processo judicial em andamento. Assim, há várias frentes possíveis de atuação, seja dentro do Judiciário, seja dentro do próprio MP.

26 Disponível em: <<http://saudejur.com.br/acordo-inedito-entre-camara-de-arbitragem-e-philips-assegura-realizacao-de-exames-em-hospitais>>. Acesso em: 14 out. 2017.

27 Cartilha Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. 3ª ed., 2012. Disponível em: <www.agu.gov.br>.

28 Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/479798>. Acesso em: 11 out. 2017.

No entanto, não se tem notícia dessas Câmaras, ao menos no âmbito do MPF. Ainda, em contato com a PGR, não há cadastro de mediadores ou notícia desse trabalho dentro de nossa Instituição. A única ventilação desse assunto, reforço, no âmbito do MPF, veio por meio dos recentes cursos da ESMPU. Isso quer dizer que há, ainda, muito a se caminhar.

Como em todo novo processo, há sempre a resistência inicial em se entregar, em experimentar o que ainda não foi feito, ainda mais de uma forma tão diferente como essa, onde a base se situa na escuta ativa, na fala sem medo de represálias, no empoderamento dos envolvidos. Resta-nos espalhar a cultura da pacificação social, dentro e fora do MP, dentro e fora de nossos lares e locais de trabalho.

A Resolução nº 118/CNMP recomenda a negociação em casos que envolvam os próprios membros do Ministério Público (art. 8º, parágrafo único).

O Manual de Mediação e Negociação para membros (pág. 20) reforça a ideia de cultura interna (institucional), assim como a externa, de paz:

A educação sobre as práticas colaborativas e autocompositivas para a paz, portanto, é a única maneira para que se possa transformar a cultura interna e externa da nossa instituição, priorizando-se o consenso e reservando-se os caminhos processuais e a disputa de posições para as situações em que não seja possível o entendimento direto entre os envolvidos na questão.

A fim de se visualizar a importância da resolução alternativa e adequada de conflitos internos, por exemplo, no XII Congresso de Magistrados²⁹ foram aprovadas duas teses a respeito:

Tese 9: Comunicação não violenta e relações de trabalho (aprovada por unanimidade) Proponentes: Genacéia da Silva Alberton e Rosana Garbin.

Comunicação não violenta. Na base dos conflitos internos que ocorrem nas relações de trabalho, geralmente está a questão da comunicação. Importante, pois, divulgar o conhecimento de comunicação não violenta a magistrados e servidores para favorecer relações cooperativas e preventivas de conflitos.

Tese 10: Mediação como instrumento para gestão de conflitos internos (aprovada por unanimidade com emenda aditiva) Proponentes: Genacéia Da Silva Alberton e Rosana Garbin.

Mediação e práticas restaurativas como instrumentos eficazes para prevenção e atendimento de conflitos internos. Necessidade de acesso a curso básico de mediação e justiça restaurativa para magistrados como instrumentos eficazes para a gestão administrativa.

Neste ponto, importante destacar os instrumentos básicos e essenciais da conciliação e da mediação: em primeiro lugar a comunicação não violenta, trazida originalmente por Marshall Rosenberg³⁰, além de empatia, escuta ativa, despolarização, separação das pessoas dos conflitos, enfoque prospectivo, recontextualização. Para a geração de opções de solução, os valores da negociação por princípios, como o sistema *ganha-ganha*, além de outros já mencionados.

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, foi publicada a Resolução nº 150, de 9 de agosto de 2016, a qual cria o Núcleo Provisório de Solução Alternativa de Conflitos (NUSAC), e que tem por objetivo fomentar a *solução alternativa e amigável de conflitos*, por meio da autocomposição, mediação e conciliação, nos processos de competência do Conselho.

A ideia seria a criação dessas CCM-C com o objetivo de ser um instrumento à disposição da Administração do MPF. Seria uma porta alternativa às medidas tradicionais, como sindicância ou instauração de procedimento administrativo. Ainda mais, seria uma alternativa àquele conflito silencioso, pernicioso, que muitas vezes permanece fechado entre os envolvidos com o consequente dano ao ambiente de trabalho.

Lembremos que qualidade de vida no trabalho (QVT), como referido em palestra oferecida pela PGR³¹, não se baseia tão somente em ginástica laboral, massagens e comemorações do dia do servidor público.

²⁹ Disponível em: <<http://nem-esm.blogspot.com.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.

³⁰ ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*. [Tradução Mário Vilela]. São Paulo: Ágora, 2006.

³¹ Disponível em: <<http://www.tvmpf.mp.br/videos>>. Acesso em: 16 out. 2017.

Muito mais que isso, trata-se de um ambiente saudável, capaz de trazer a satisfação pessoal pelo desempenho de um trabalho colaborativo, sem preconceitos ou diferenças capazes de minimizar as potencialidades individuais.

Para tanto, necessita-se de um ambiente respeitoso, que valorize as diversas individualidades, uma comunicação efetivamente não violenta, uma atenção cuidadosa aos fatos (separando-se os conflitos das pessoas). E, como não poderia ser diferente, essa mudança inicia-se pela efetiva qualificação técnica dos agentes, propiciando conhecimento de qualidade e permanente atualização. Há necessidade, assim, de treinamento teórico e prático, à semelhança daquele desenvolvido em centros de conciliação e mediação do judiciário.

Para tal mudança de paradigma, ainda, faz-se necessário o envolvimento dos gestores da instituição no sentido de realizar treinamentos, inicialmente por meio de convênios com outras instituições e posteriormente pela disseminação do conhecimento internamente pelos seus próprios agentes.

Dessa forma, a criação dessas câmaras envolveria um empenho inicial muito grande de capacitação e de mudança nos tradicionais instrumentos que a gestão se socorre atualmente. Envolveria, ainda, a possibilidade tanto da demanda ser direcionada a essa câmara a pedido dos gestores como a pedido dos envolvidos, valorizando, ainda, o empoderamento das partes na solução de seus conflitos. Esse é um dos caminhos para uma cultura de paz, iniciando-se no ambiente de trabalho e se espalhando a todos os outros ambientes da sociedade.

Quanto à criação de Câmaras de Conciliação e Mediação voltadas à Sociedade (CCM-S), estas poderão trazer um viés muito parecido com os CEJUSCs e CEJUSCONs do Judiciário (Estadual e Federal, respectivamente). Além da atuação do Ministério Público como legitimado coletivo, há de se visualizar um MP protagonista de um sistema alternativo e multipostas. Isso quer dizer que uma demanda que poderia tomar um rumo de instauração de um procedimento judicial ou extrajudicial, conforme os instrumentos tradicionais, poder-se-ia ser direcionado a uma CCM-S para a tentativa de conciliação ou mediação.

Haveria uma regulamentação institucional também, tendo os parâmetros já mencionados, disciplinando e estimulando a criação dessas CCM-S em unidades do Ministério Público Federal. Também poderia haver um *centro coordenador*, à semelhança dos NUPEMECs do Judiciário Estadual, responsável pela orientação, fiscalização e normatividade local.

Importante ressaltar neste ponto, que há quem defenda que uma sessão de conciliação ou de mediação deve ser conduzida por um mediador profissional, ou seja, alguém devidamente capacitado. Além disso, a função de mediador não deve, como regra, ser acumulada por outros profissionais, como juízes, promotores e defensores públicos. Para tanto, Humberto Dalla Bernardina de Pinho cita como hipótese³²:

Neste ponto específico, como um juiz poderia não levar em consideração algo que ouviu numa das sessões de mediação? Como poderia não ser influenciado, ainda que inconscientemente, pelo que foi dito, mesmo que determinasse que aquelas expressões não constassem, formal e oficialmente, dos autos?

Ou ainda, imaginem que um Defensor Público acumulasse as funções de patrono de uma das partes e mediador.

Num outro cenário, um Promotor de Justiça funcionando como mediador numa Vara de Família. Se no curso do processo surgem indícios do crime de abandono material, não poderá ele tomar providências? Ou ainda se verifica que os interesses da mãe colidem com os da criança, não levará tal situação ao conhecimento do magistrado, provocando a intervenção da curadoria especial?

Todas essas situações são inadequadas.

Penso que temos que estimular a criação da carreira de mediador, com formação específica e embasamento jurídico e psicológico. De se notar que a Resolução nº 125 do CNJ, em seus anexos, já

³² PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *A mediação e o Código de Processo Civil Projetado*. Disponível em: <http://www.academia.edu/4246510/A_MEDIACAO_E_O_CPC_PROJETADO_280612>.

traz um Código de Ética para mediadores e conciliadores, bem como traça o conteúdo mínimo dos cursos de capacitação a serem oferecidos.

Em um paralelo, mais uma vez, ao Judiciário, há de se lembrar de princípios institucionais importantes, como o do procurador natural e o da independência funcional. Aqui a solução mais adequada, *a priori* e s.m.j., seria o envio do caso, por parte do procurador natural do feito, se assim entender adequado, a uma CCM-S, para uma tentativa de solução alternativa do conflito. Também poderia haver a possibilidade desse envio na hipótese de solicitação das partes envolvidas. Para tanto, vale frisar aqui a importância da divulgação desses meios alternativos à sociedade, inclusive, por exemplo, com a confecção de uma cartilha à população. Isso com certeza ampliaria o acesso à Justiça, traria o empoderamento das pessoas para a solução dos conflitos por seus próprios méritos, ampliaria a imagem do Ministério Público e reforçaria seu papel de instrumento da sociedade, com a consequente e valorosa contribuição para a pacificação social.

Podemos citar alguns exemplos, com as devidas proporções e peculiaridades, apenas para demonstrar que o processo de disseminação da paz por meios alternativos já se faz presente.

A Defensoria Pública da União (DPU) instituiu em 2013 a Câmara Permanente Distrital de Mediação de Saúde (CAMEDIS) criada para buscar soluções referentes às demandas de saúde no Distrito Federal (DF) sem que haja a necessidade de ingressar com ações na Justiça³³.

A Defensoria Pública do Estado da Bahia e a Universidade Federal da Bahia formalizaram, em abril de 2016, um termo de cooperação para atuação conjunta na Câmara Modelo de Mediação, Conciliação e Arbitragem do Observatório de Pacificação Social daquela universidade³⁴. Dessa forma, os assistidos daquela localidade terão mais uma opção de solução extrajudicial de seus conflitos.

A Defensoria Pública de Roraima possui uma Câmara para solução de conflitos familiares, criada há 14 anos³⁵. A Defensoria Pública em Canoas, RS, implantou a Câmara de Conciliação em 2011, atuando também na área de família³⁶.

Também temos os exemplos de câmaras privadas, como a Câmara de Arbitragem, conciliação e mediação do centro de indústrias do RS (CIERGS/FIERGS), contando com renomados nomes da área jurídica, como Luciano Benetti Timm, Ellen Gracie Northfleet, Ruy Rosa do Aguiar Júnior e Araken de Assis. Isso demonstra que os meios alternativos de solução de conflitos é uma realidade cada vez mais presente – e possível – tanto na área privada quanto da área pública, contribuindo para uma cultura de paz para todos.

Então, essas CCM-S também seriam um instrumento alternativo, aqui à disposição dos membros da instituição, valorizando-se os princípios do promotor natural e da independência funcional. Isso quer dizer que o membro, entendendo cabível e viável ao caso concreto, enviaria a essa câmara, não podendo atuar como conciliador, mediador ou negociador, tendo em vista as características próprias desses meios. Inclusive, essa independência da CCM-S, quando o caso fosse enviado para ela, serve também para que não se retire as possibilidades de atuação do membro no caso de não haver acordo.

Haveria de se respeitar os acordos realizados no âmbito das CCM-S, pelo princípio da lealdade, e para que haja efetividade em seus trabalhos.

A experiência do judiciário diz que os acordos formalizados nos centros de conciliação e mediação possuem uma taxa de cumprimento muito alta, sem a necessidade de *execução*. Além disso, a satisfação dos envolvidos é muito grande, concretizando como meio alternativo, viável e efetivo. Essa é a ideia de se trazer a possibilidade dessas câmaras para o Ministério Público Federal.

33 Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/legislacao/leis?id=10523;camara-de-mediacao-de-saude-e-instituida-no-distrito-federal&catid=79>>. Acesso em: 11 out. 2017.

34 Disponível em: <<http://jurisbahia.com.br/dpe-e-ufba-firmam-parceria-para-viabilizar-camara-modelo-de-atendimento>>. Acesso em: 11 out. 2017.

35 Disponível em ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/impressao?materia=32205>>. Acesso em: 11 out. 2017.

36 Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/1037>>. Acesso em: 11 out. 2017.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de criação de câmaras de conciliação e mediação no Ministério Público Federal se justifica tanto pela experiência de outros órgãos como pela necessidade premente de mudança de paradigma na forma de resolução de conflitos. Vivemos novos tempos, em que os instrumentos atuais encontram-se fatigados e esgotados de efetividade. Não se está menosprezando, mas se está ressaltando, a possibilidade de outras maneiras de ver o mundo e as pessoas.

Temos visto que os modos coercitivos de cumprimento da lei e da ordem não mais se encontram em patamar valorizado pela sociedade. Temos muitos exemplos de sua falência, a exemplo de penitenciárias lotadas, judiciário abarrotado de processos, MP com inúmeras demandas que poderiam ser solucionadas de forma mais célere e satisfativa.

Todo o conceito de *MP Multiportas*, tanto para seus colaboradores quanto para a sociedade que o procura, envolve uma nova cultura, uma nova visão. Em primeiro lugar a ideia de empoderamento das pessoas, ou seja, da possibilidade de resolverem seus próprios conflitos de forma adequada. Após, um reflexo necessário em todas as relações sociais, sejam profissionais ou não.

Temos um arcabouço de leis, resoluções, estudos e práticas que indicam como o melhor caminho o da resolução adequada de conflitos, essencialmente trazido pelas instituições públicas, como o Judiciário e o Ministério Público.

Conseguimos vislumbrar a criação dessas Câmaras no Ministério Público Federal iniciando-se por um grupo de estudos no âmbito da Procuradoria-Geral da República, a qual elaboraria uma espécie de regulamento e todas as espécies normativas necessárias para um projeto viável. A capacitação sendo o início dos trabalhos, inclusive para esse grupo de estudos, como requisito primário e essencial. Após, o incentivo, partindo-se da cúpula do Ministério Público, como medida institucional, mostrando que essa nova forma de exercitar o Direito e as funções essenciais do MP é possível, trazendo bons resultados de eficiência e um alto nível de satisfação dos envolvidos na demanda.

Espera-se, assim, que este breve texto sirva de incentivo àqueles que acreditam em um Ministério Público colaborador do bem-estar da sociedade, efetivo, *multiportas* e contribuidor para uma cultura de paz.

7. REFERÊNCIAS

AGU. **Cartilha Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF**. 3ª ed., 2012. Disponível em: <www.agu.gov.br>.

AZEVEDO, André Gomma (Org.). MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de mediação judicial**. 5. ed. Brasília: Ministério da Justiça; Brasília: PNUD, 2015.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012. – (Coleção saberes do direito; 53) 1. Arbitragem (Direito) - Brasil 2. Mediação – Brasil I. Título. II. Série.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça 2015. **Guia de Conciliação e Mediação Judicial**: orientação para instalação de CEJUSC. (Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/1818cc2847ca50273fd110eafdb8ed05.pdf>>.

_____. **Lei nº 13.140, de 26-06-2015**, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>.

CNMP. **Resolução nº 118/2014, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/ResoluC3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

_____. **Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD)**, Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/enajud>>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público/Conselho Nacional do Ministério Público.** Brasília: CNMP, 2. ed. 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2017.

CNJ. **Resolução nº 125/2010**, Conselho Nacional de Justiça, bem como a Recomendação nº 50/2014, também do Conselho Nacional de Justiça, a qual recomenda estudos e ações para a continuidade do Movimento Permanente pela Conciliação. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>.

CFOAB. **Resolução nº 02/2015**, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, artigo 2º, parágrafo único (deveres do advogado), VI (estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios). Disponível em: <<http://s.oab.org.br/PDF/CFOAB-CED.pdf>>.

EMERJ. **Revista do Fórum Nacional de Mediação e Conciliação**, v. 1, Rio de Janeiro: EMERJ, 2017, pág. 395 (enunciados). Disponível em: <<http://www.conima.org.br/arquivos/15988>>.

FISHER; Roger, URY, Willian; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim – A Negociação de Acordos Sem Concessões.** Projeto de Negociação da “Harvard Law School”. 2. ed. Rev. e ampl. Trad. Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 1994.

GAVRONSKI, Alexandre do Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. **Manual do Procurador da República.** Coleção Manuais das Carreiras, teoria e prática, coordenação Paulo Léopore. Bahia: Editora Juspodivm, 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini (coordenação). **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

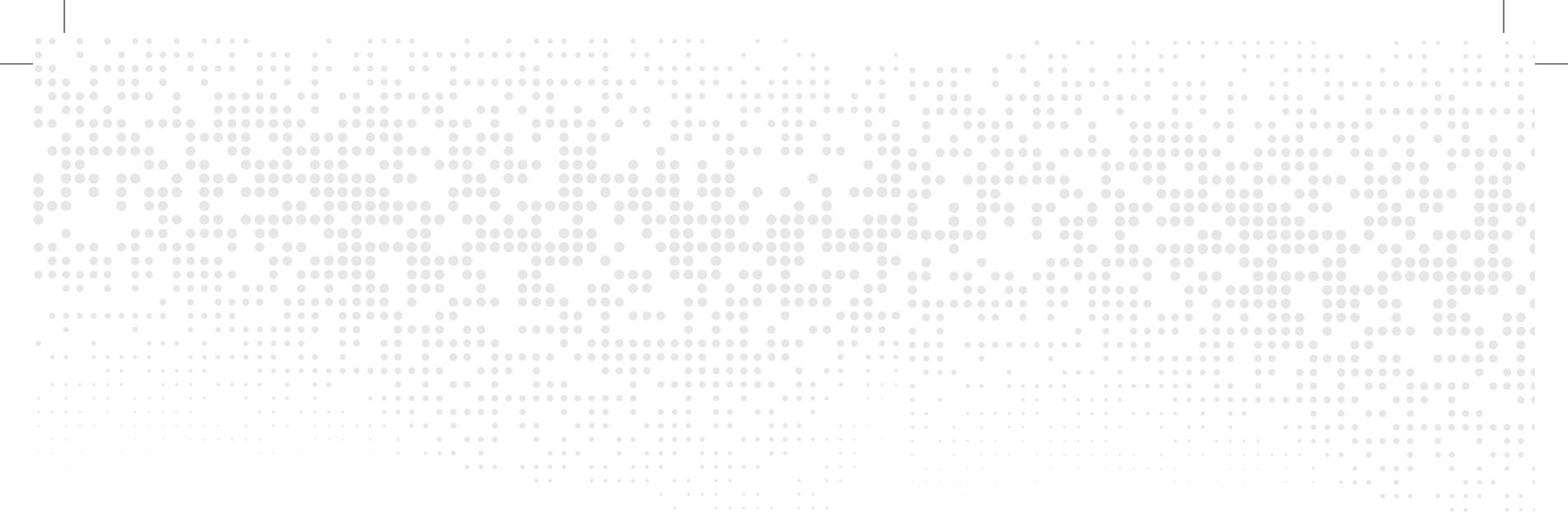
MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa. **A Negociação Ética para Agentes Públicos e Advogados.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A mediação e o Código de Processo Civil Projetado.** Disponível em: <http://www.academia.edu/4246510/A_MEDIACAO_E_O_CPC_PROJETADO_280612>.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais.** [Tradução: Mário Vilela]. São Paulo: Ágora, 2006.

XII Congresso de Magistrados. **Teses Aprovadas.** Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://nem-esm.blogspot.com.br>>. Acesso em: 11 out. 2017.





**SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO
DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**



SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

▶ 3.1. Breves considerações sobre o processo disciplinar clássico no âmbito das Corregedorias do Ministério Público	
<i>Vera Leilane Mota Alves de Souza</i>	225
3.2. Humanização na Corregedoria Nacional do Ministério Público	
<i>Rafael Schwez Kurkowski</i>	239
3.3. A instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público	
<i>Rodrigo Iennaco de Moraes e Lorena Carmo Sepúlveda</i>	255
3.4. Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público	
<i>Márcio de Aguiar Ribeiro</i>	269
3.5. As espécies de afastamento compulsório das funções ministeriais sob a ótica da Lei Complementar Estadual 106/2003	
<i>Luciana Sapha Silveira</i>	283



BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DISCIPLINAR CLÁSSICO NO ÂMBITO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

BRIEF CONSIDERATIONS ABOUT THE TRADITIONAL DISCIPLINARY REGIME APPLICABLE TO MEMBERS OF PROSECUTION'S OFFICES OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY AND THE PUBLIC PROSECUTION'S NATIONAL OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY

Vera Leilane Mota Alves de Souza¹

Resumo: Este artigo apresenta algumas considerações sobre o regime disciplinar dos membros do Ministério Público e alguns aspectos do processo disciplinar sancionatório dos mesmos antes e depois da Constituição da República Federativa do Brasil. Ademais, trata da atuação da corregedoria como agente fiscalizador, bem como aponta a necessidade de reflexão da atuação de tal órgão sob o ponto de vista processual e material.

Palavras-chave: Regime disciplinar. Responsabilidade administrativa. Corregedorias do Ministério Público. Processo disciplinar. Ministério Público.

Abstract: *This article presents considerations regarding the disciplinary regime applicable to members of the Public Prosecutor. It also describes certain aspects of their disciplinary process before and after the publication of the current Brazilian Federal Constitution, in 1988. In addition, it analyses the role of the Office of Professional Responsibility as an inspector and controlling agent, indicating the need for further discussion involving their performance, from a procedural and a material perspective.*

Keywords: *Disciplinary regime. Administrative responsibility. Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility. Disciplinary process. The Public Prosecutor.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Da responsabilidade disciplinar de membro do Ministério Público. 3. Do processo disciplinar antes e depois da Constituição de 1988. 4. Do processo disciplinar nas corregedorias do Ministério Público. 5. Conclusões. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende apresentar algumas reflexões a respeito do processo disciplinar numa perspectiva histórica, principalmente a partir da Constituição anterior em comparação com a atual.

Nesse contexto, cabe analisar o dever de observância do membro do Ministério Público ao regime disciplinar a que está vinculado como servidor público (em sentido amplo) na qualidade especial de agente político, que também se sujeita às normas específicas de natureza disciplinar.

¹ Promotora de Justiça do Estado da Bahia. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Especialista em Direito Comunitário e da União Europeia (Universidade de Cantabria) e Direito do Estado (Faculdade Baiana de Direito).

Por esse viés, percebe-se que o processo disciplinar, antes da Constituição Federal de 1988, era tido como procedimento de caráter simplificado mesmo que resultasse em punição de servidor público. Após a promulgação da atual Constituição, observa-se a ampliação de direitos fundamentais também no que se refere ao processo administrativo disciplinar em seus aspectos processual e substancial.

Com efeito, cabe discutir a possibilidade de responsabilizar membro do Ministério Público em caso de violação às normas disciplinares, mediante o devido processo pelas Corregedorias.

De outro lado, é importante apresentar algumas reflexões a respeito da postura das Corregedorias do Ministério Público da União, dos Estados e do próprio Conselho Nacional no processo disciplinar para apuração de eventuais condutas violadoras das regras disciplinares por parte dos integrantes do Ministério Público.

Assim, passa-se a apresentar alguns problemas sobre o que acima se indicou, com o propósito de provocar reflexões e discussões sobre tais temas.

2. DA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O servidor público (inclusive o agente político), quando age em nome do Estado, tendo em consideração o princípio da impessoalidade, responde, em tese, pelos atos praticados nesta qualidade nas esferas cível, penal e administrativa.

Para análise da responsabilidade administrativa do servidor público (*lato sensu*), independentemente das demais esferas de conduta, é necessário ter como parâmetro o regime disciplinar de cada categoria.²

Como salientado por José dos Santos de Carvalho Filho, “quando o servidor pratica um ilícito administrativo, a ele é atribuída responsabilidade administrativa. O ilícito por verificar-se por conduta comissiva ou omissiva e os fatos que o configuram são os previstos na legislação estatutária”.³ Por suposto, a legislação estatutária de que fala o autor ora citado será a da pertinente categoria do servidor acusado.

Entende-se, assim, por responsabilidade administrativa aquela que tem por objeto as condutas que lesionam o bom funcionamento da administração pública e se origina da inobservância dos deveres inerentes à qualidade do agente público⁴. Tem-se como bem jurídico protegido o devido funcionamento do serviço administrativo, que deve ser observado sob a ótica da comunidade destinatária do serviço prestado (perspectiva exógena) e também da instituição (perspectiva endógena).

Para além da observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a obediência às leis (*lato sensu*), é imperioso fiscalizar os atos praticados por aqueles quem agem em nome do Estado. E, neste ponto, cabe ponderar que esta responsabilidade é de todos os agentes estatais (políticos e servidores públicos comuns). É claro que a responsabilidade de agentes políticos ao nível do Presidente da República (ou dos parlamentares, por exemplo) não pode ter a mesma conotação da responsabilidade dos servidores públicos comuns. Fala-se, no caso, em responsabilidade política, que se apura em juízo político.

Assim, cabe adiantar o problema relativo à qualificação jurídica dos membros do Ministério Público (e dos juízes, por extensão), na medida em que a investidura destes é, em regra, administrativa, e não política (não se ignora que no Brasil a investidura dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é política, ainda que não por meio do voto popular). De todo modo, cabe salientar que o fato de a investidura dos membros do Ministério Público ocorrer pelo sistema administrativo (concurso público), tal como a da maioria dos juízes, não significa dizer que eles não são agentes políticos, pois integram órgão autônomo, são independentes e

2 Neste sentido, em termos, ao propósito do regime disciplinar do funcionário público comum, por suposto, ver COSTA, José Armando da. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed., São Paulo: Método 2009, p. 39.

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 827.

4 **Capacitación jurídica en educación**: módulo II: derecho disciplinario. Dirección General de Cultura y Educación - Subsecretaría de Educación. Argentina: Buenos Aires. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires. Disponível em: <<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf>>, p. 09.

tomam decisões de natureza política (por exemplo, o ato de denunciar ou de deixar de denunciar o Chefe do Poder Executivo em caso de crime comum).

Nesse contexto, é fundamental fixar um parâmetro de conduta funcional com o regramento de deveres atribuídos aos servidores públicos (regime disciplinar). Assim, quando o servidor do Estado viola esse conjunto de normas surge a responsabilidade administrativa, ou seja, a possibilidade de aplicações de sanções pela Administração Pública.⁵

Assim, como acima salientado, as normas do regime disciplinar variam, em grande medida, em função da natureza do cargo do agente público, de modo que não são idênticas as normas aplicadas a todos que possuem vínculo funcional com o Estado. Aliás, neste ponto, cabe esclarecer que o regime disciplinar dos agentes estatais deve ser coerente com o interesse público tendo em conta a natureza do cargo e da atividade.

Assim, o membro do Ministério Público está sujeito a regime disciplinar como qualquer outro servidor público. No entanto, sua qualidade de agente político,⁶ caracterizada, ademais, pela independência funcional, excludente de uma obediência hierárquica no que se refere a suas atribuições funcionais, pois não está submetido às ordens ou orientações de supostos órgãos ou agentes superiores no que se refere aos seus estritos atos de promotor ou procurador, não exclui o dever de cumprir as normas administrativas que transbordam a função ministerial em si mesma (por exemplo, produtividade, tratamento ao público, frequência, regulação e controle de licenças em geral) ou de atividades abusivas ou ilícitas de outra natureza, inclusive criminal, ainda que no exercício do cargo, como o ato de corrupção para praticar ou deixar de praticar ato inerente ao seu ofício, com a consequente sujeição aos órgãos de controle (corregedoria local e Conselho Nacional do Ministério Público).

Desse modo, no âmbito do Ministério Público, leis complementares regulamentam a previsão constitucional no sentido de expor os deveres e obrigações dos membros de tal órgão, criando regime jurídico para os mesmos.

Assim, conforme a Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público),⁷ cabe à Corregedoria-Geral do Ministério Público dos Estados e da União (órgão interno, pois composto apenas de membros do respectivo órgão) a função de fiscalizar e orientar a atividade funcional e conduta dos membros do Ministério Público.

De outro lado, por força da Emenda Constitucional nº 45/04, fora instituído o Conselho Nacional do Ministério Público (órgão externo, pois também composto de pessoas estranhas ao órgão), com atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.⁸ Assim, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público, no que se refere ao cumprimento do regime disciplinar dos membros da instituição ministerial, conhecer de reclamações contra os mesmos, bem como rever de ofício ou mediante provocação, os processos administrativos disciplinares dos citados membros, julgados a menos de um ano⁹. Assim, ambas as Corregedorias do Ministério Público buscam contribuir para a concretização da base de valores que a sociedade, pautada na Constituição, espera da Instituição.¹⁰

Cabe aduzir que no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público o Regimento Interno deste confere à Corregedoria Nacional a competência específica de orientação e fiscalização no que toca a

5 CARVALHO. Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 168.

6 MAZZILLI. Hugo Nigro. **O membro do Ministério Público como agente político**. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/agenpol.pdf>>.

7 Ver art. 17.

8 Art. 130-A, § 2º: "Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e cumprimento dos deveres funcionais de seus membros..."

9 Ver art. 130, IV.

10 GARCIA. Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias 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. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>, p. 26. Acesso em: 25 fev. 2019.

observância do regime disciplinar, elencando os instrumentos aptos a orientar e fiscalizar os membros do Ministério Público.

Desse modo, em que pese divergências doutrinárias acerca do momento do controle do regime disciplinar ou do tipo da atividade, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a atuação da Corregedoria Nacional do Ministério Público pode ser concomitante à das Corregedorias de origem. Entendeu o Relator (Ministro Luiz Fux) que a Constituição “não condicionou a atuação CNMP à inércia do respectivo órgão do MP, mas, ao revés, a ele outorgou a competência para apurar eventuais infrações administrativas praticadas por membros ou órgãos do MP”.¹¹

Assim, mediante ato de ofício ou a partir de representação, as Corregedorias locais e o Conselho Nacional do Ministério Público devem agir para verificar o cumprimento do regime disciplinar dos membros da Instituição.

3. DO PROCESSO DISCIPLINAR ANTES E DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988, no âmbito do processo disciplinar, também figurou como um marco de ruptura no que toca ao processo disciplinar.

Com efeito, antes da Constituição de 1988 aceitava-se em muitos processos disciplinares o instituto da “verdade sabida”. Como instituto do direito administrativo disciplinar, a “verdade sabida” é o conhecimento próprio da autoridade administrativa de conduta ilegal, reputada leve, imputada a determinado servidor público, com aplicação sumária da respectiva sanção que não exija o processo administrativo disciplinar (normalmente advertência ou censura) pela referida autoridade. Nesse contexto, entendia-se que também o fato público e notório tido como tal por informação da imprensa autorizava a sanção com base na “verdade sabida”.¹² Utilizando-se da “verdade sabida”, a autoridade administrativa poderia impor penalidades julgadas como leves ao servidor com a finalidade de coibir conduta ilícita, sem o devido processo legal.¹³

Tal situação ampliava de forma incomensurável o poder de autoridade pública, que, sob essa justificativa, agia para punir do servidor público, tido como previamente culpado.

Dessa maneira, atuava-se no âmbito do direito sancionatório, em grande medida, sob o fundamento da supremacia do interesse público e da legalidade estrita, sem observância aos princípios e garantias processuais, como, por exemplo, o contraditório e a ampla defesa.

Sucedo que a Constituição Federal de 1988, incluiu, dentre os direitos fundamentais, a garantia do devido processo legal, à luz dos princípios do contraditório e ampla defesa, também no âmbito do processo administrativo.¹⁴

Sendo assim, cabe fazer algumas reflexões em torno da denominada “verdade sabida”, pois, ao que tudo indica, descabe, desde a Constituição de 1988, aplicar qualquer sanção contra servidor público em processos sumários, tal como sucedia com a “verdade sabida” pois isso viola a garantia do devido processo e seus consectários, como o contraditório, a ampla defesa, o direito à produção de prova, etc.¹⁵

Dessa maneira, não se deve perder de vista que o devido processo legal, conforme a doutrina, deve ser analisado sob dois aspectos, quais sejam o processual (*procedural due process*) e o substancial (*substantive*

11 STF. MS 28.810/DF. 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. DJe 09/12/2015.

12 Assim, por exemplo, MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12ª ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 595-596.

13 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 7.

14 Conferir art. 5º, LV.

15 Neste sentido, ver CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública**. 5ª ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 143. Muito dificilmente, na prática, um promotor de justiça sofreria alguma sanção, ainda que leve, mediante o procedimento de “verdade sabida” antes da Constituição de 1988, mas, ao menos a partir de 1981, com a publicação da Lei Complementar nº 40 (que estabelecia normas gerais para o Ministério Público dos Estados), esta não era muito clara ao gizar no art. 33 que os promotores só poderiam sofrer pena de suspensão e demissão mediante processo administrativo, o que poderia sugerir a possibilidade de procedimentos sumários para aplicação de sanções mais leves. De todo modo, o art. 25 e parágrafo único desta mesma Lei prescrevia a garantia de ampla defesa aos promotores para aplicação de todas as sanções nela previstas.

due process). Refere-se o primeiro à observância das garantias processuais (em sentido estrito), tais como o contraditório e a ampla; o segundo diz respeito à análise do problema com referência à aplicação da norma de direito material no processo desde a sua criação pelo órgão legislativo, ou seja, que o julgado só deve aplicar uma lei se constitucional, justa, equitativa e razoável, em respeito, portanto, aos direitos fundamentais.¹⁶ Efetivando-se o processo sob esse aspecto, também se concretizará o princípio do acesso à Justiça na esfera administrativa.

Note-se que o processamento de um agente público, especificamente de um membro do Ministério Público, traz graves consequências para o acusado, mas também para o órgão ao qual ele é vinculado. Eventual punição de um membro da instituição põe em cheque a confiança nesta, bem como a efetiva realização das suas funções constitucionais, já que seus integrantes agem como fiscais da aplicação do ordenamento e promovem demandas muitas contrariando interesses de pessoas poderosas, mas, algumas vezes são processados sob acusação de não obedecerem as leis a que estão submetidos. Quanto ao próprio agente, as consequências são graves, chegando possibilidade de perda do vínculo com a Administração, razão pela qual se impõe a observância fiel dos direitos e garantias processuais da parte processada.

Nesse aspecto, o devido processo garante a observância dos direitos e o afastamento de eventuais arbitrariedades. Importante reiterar que algum membro do Ministério Público, por vezes, no exercício de suas atribuições, não agrada a determinados setores da população ou determinados agentes públicos ou privados, de modo que não pode ter sua independência funcional afetada por possíveis perseguições ou retaliações.¹⁷

Assim, o devido processo não só garante direitos ao processado, como também à sociedade. Isto porque o servidor público processado deixa de se dedicar integralmente às suas atividades para lidar com a situação de acusado, o que envolve gasto de tempo para organizar sua defesa ao longo de todo o curso processual e desgaste emocional. Ademais, a punição equivocada àqueles que exercem sua atividade buscando o cumprimento dos seus deveres institucionais não só viola o interesse público, que seria a finalidade do processo em si, como também ofende direitos da coletividade na qual o servidor exerce suas funções, pois o afasta do trabalho em tempo integral.

De outro lado, o processo administrativo disciplinar, além da função de apuração de conduta de agente público, tida como ilegal, e aplicação da respectiva sanção, se for o caso, tem também finalidade educativa, pois tende a inibir eventual conduta ilegal no futuro. Sendo assim, um processo disciplinar que descumpra as normas processuais ou se mostre desviante de sua finalidade traria o efeito revés ao esperado, pois tende a repercutir de forma negativa perante os membros da Instituição cumpridores dos seus deveres funcionais, e que, assim, teriam receio de sofrer abalo da sua independência funcional com sanções disciplinares por ato inerente às suas legítimas funções.

Por essa razões, necessário se faz garantir segurança ao servidor público de que o julgamento acerca da sua responsabilidade administrativa será objeto de apuração sempre mediante o devido processo, ou seja, pela via democrática, com sua participação e com a garantia de fiscalizar a atividade acusatória da administração.¹⁸

4. DO PROCESSO DISCIPLINAR NAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dentre os diversos instrumentos de apuração de responsabilidade administrativa, conferidos aos órgãos correccionais, tem-se o processo administrativo disciplinar como o mais importante.

16 Neste sentido, conferir MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 119; SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2011, p. 140-142; SOUZA, Vera Leilane Mota Alves de. **A repercussão geral sob a perspectiva do acesso à justiça**. Salvador: Paginae Editora, 2013, p. 68-70.

17 Nesta linha de raciocínio, em termos, CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 149.

18 CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 151.

Analisando-se as atribuições mais relevantes da Corregedoria Nacional do Ministério Público (órgão externo), tem-se as atividades anteriores ao processo administrativo disciplinar (PAD), que são essenciais para averiguação da possibilidade de instauração deste. Estas providências prévias são a reclamação disciplinar ou a sindicância.¹⁹ Cabe observar que o Corregedor Nacional do Ministério Público tem competência para, no procedimento de reclamação, expedir portaria de instauração de processo administrativo disciplinar contra membro do Ministério Público em caso de existência de indícios suficientes de materialidade e autoria de infração ou de inércia ou insuficiência de atuação.²⁰ Ademais, o Corregedor Nacional do Ministério Público também tem a competência para propor ao Plenário a revisão de processo administrativo disciplinar instaurado na origem.²¹

De outro lado, cabe observar que a Corregedoria Nacional é o órgão do Conselho Nacional do Ministério Público com competência para decidir pela instauração, ou não, de processo administrativo disciplinar e, em caso positivo, deverá fazê-lo mediante portaria, a qual deve conter, obrigatoriamente, a qualificação do acusado, a exposição circunstanciada dos fatos imputados, a previsão legal sancionadora e o rol de testemunhas, se for o caso.²²

Observa-se, assim, quanto às exigências para a portaria instauradora do processo administrativo disciplinar, semelhança com o conteúdo da denúncia criminal, já que, tal como sucede no processo penal, aqui, igualmente, tem o objetivo de apurar fato passível de sanções, às vezes graves, de modo que desde o início os acusados devem ter todas as garantias processuais inerentes ao devido processo.

Após a instauração do processo administrativo disciplinar mediante portaria, esta depende de aprovação pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça.²³ Caso a decisão seja no sentido da instauração do processo disciplinar, este será distribuído a um relator, a quem competirá ordenar, presidir e instruir o processo administrativo.²⁴

Na condução da realização das suas atividades, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deve observar a Lei Orgânica do Ministério Público de origem do investigado no aspecto material. Já quanto ao procedimento adotado, há previsão expressa no Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual deve ser observado no âmbito dos processos que tramitam perante o referido Conselho.²⁵

No que se refere à União, a Lei Complementar n. 75/93 estabelece, dentre as competências do Corregedor-Geral, a de instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo disciplinar. Tal norma está prevista para todos os ramos do Ministério Público da União.²⁶

De outro lado, a referida Lei diz que o inquérito administrativo terá caráter sigiloso e será instaurado pelo Corregedor-Geral, mediante portaria, quando tiver conhecimento de infração disciplinar.²⁷

Nos termos da mesma Lei, a portaria de instauração do inquérito administrativo deverá constar a designação de comissão composta de três membros, a qual será responsável pela condução do procedimento e apresentar parecer conclusivo ao Conselho Superior pelo arquivamento ou instauração do processo

19 Regimento Interno do CNMP, art. 18, IV e VI.

20 Regimento Interno do CNMP, art. 77, IV.

21 Regimento Interno do CNMP, art. 77, V.

22 Regimento Interno do CNMP, art. 89, § 2º.

23 Ver arts. 77, § 2º, e 84 do Regimento Interno do CNMP. Conferir, sobre este tema, KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações Disciplinares no Âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018, p. 288

24 Art. 89 do Regimento Interno do CNMP: “Decidida a instauração de processo administrativo disciplinar no âmbito do Conselho, o feito será distribuído a um Relator. (Redação dada pela Resolução n° 103, de 2 de dezembro de 2013) -§ 1º Competirá ao Relator ordenar, presidir e instruir o processo administrativo disciplinar, podendo delegar a membro ou servidor do Ministério Público a realização de diligências.

25 Tratando do tema como um problema de autonomia do Ministério Público local, ver, por exemplo, KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações Disciplinares, no Âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018, p. 288.

26 Ver arts. 174, III, (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), 65, III (Ministério Público Federal), 106, III (Ministério Público do Trabalho), 139, II (Ministério Público Militar), da Lei Complementar n° 75/93.

27 Art. 247.

disciplinar. O parecer que concluir pela instauração do procedimento administrativo deve conter a exposição do fato imputado com todas as suas circunstâncias e a capitulação legal da infração²⁸.

Nessa toada, ainda de acordo com a referida Lei Complementar, compete ao Conselho Superior instaurar ou não procedimento administrativo disciplinar, requisitar diligências ou encaminhá-lo ao Corregedor-Geral, caso não acolha a proposta de arquivamento.²⁹

Assim, observa-se mais uma vez o papel da Corregedoria com função apuratória de fatos imputados a membro do Ministério Público de forma preliminar, aptos ou não a gerar um procedimento administrativo.

No que se refere às atribuições das Corregedorias do Ministério Público dos Estados, a Lei n. 8625/93 apenas trata genericamente acerca do processo disciplinar, como, por exemplo, a de “instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica”.³⁰ Ademais, dispõe referida Lei que cabe ao órgão correcional em tela “encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir”.³¹

Nesse contexto, a mencionada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público não previu um modelo geral de processo administrativo disciplinar para o Ministério Público dos Estados, cabendo, portanto, a cada um regulamentar o assunto. Pelo teor do dispositivo legal não haveria limitação das Corregedorias no que toca à cumulação de atribuições de instauração do processo disciplinar, presidência do órgão julgador e de aplicar as sanções cabíveis, “na forma de cada Lei Orgânica”.

Com efeito as Leis Orgânicas Estaduais, ao regularem este tema, apresentam prescrições distintas no que toca à competência das Corregedorias. Vê-se, por exemplo, norma no sentido de a Corregedoria figurar como órgão responsável pela instauração do processo administrativo disciplinar, mas também a de instrução e julgamento, inclusive para aplicação de determinadas sanções.³²

De outro lado, no Estado da Bahia, por exemplo, a legislação pertinente determina que a Corregedoria local tem competência para instaurar e presidir processo administrativo disciplinar contra membro da Instituição, bem assim aplicar as penas de advertência, censura e suspensão, e, quanto às demais, a competência para aplicá-las é do Procurador-Geral de Justiça, bem como as sanções aplicáveis aos Procuradores de Justiça.³³ Nesse contexto, a Lei baiana mencionada ainda prevê duas espécies de procedimentos administrativos (o sumário e o ordinário), a depender do tipo de pena³⁴.

Ainda a título de exemplo, no Estado de São Paulo a legislação pertinente dispõe que cabe à Corregedoria instaurar processo administrativo disciplinar, precedido ou não de sindicância, e encaminhar os autos à Comissão Processante Permanente para instrução, da qual participará como órgão acusatório, podendo postular a produção de provas, pleitear a condenação ou a absolvição do acusado e, se for o caso, recorrer da decisão do Procurador-Geral de Justiça.³⁵ Ademais, prevê tal Lei a possibilidade de procedimento administrativo disciplinar sumário e ordinário, mediante portaria da Corregedoria, mas à Comissão Processante Permanente compete a instrução do processo, enquanto a competência para julgamento é do Procurador-Geral de Justiça.³⁶

28 Arts. 247 e 251 e parágrafos.

29 Art. 251 e parágrafos.

30 Art. 17, V.

31 Art. 17, VI.

32 Nesse sentido, verificar pesquisa realizada pelo Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cncgmp.org/wp-content/uploads/2015/07/O-Processo-Administrativo-Disciplinar-dos-Membros-do-Ministerio-Publico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

33 Lei Complementar nº 11/1996, art. 211

34 Lei Complementar nº 11/1996, art. 229.

35 Lei Complementar nº 734/1993, art. 6º.

36 Lei Complementar nº 734/1993, arts. 251, 42, VI e 19, VI, a.

Como visto, não existe um padrão comum no que toca ao regime disciplinar dos órgãos do Ministério Público do País, tanto do ponto de vista material quanto processual.

Sendo assim, constata-se a falta de tratamento isonômico entre os membros do Ministério Público que estão sujeitos a procedimentos, prazos e penalidades diferentes para um mesmo tipo de conduta. Paire no ar algo estranho neste ponto, pois agentes públicos que têm o mesmo cargo e, assim, as mesmas responsabilidades, pois exercem funções iguais e estão sujeitos a riscos semelhantes, são processados de forma distinta e podem ser receber punições diversas por condutas idênticas, tudo variando de acordo com a vontade de cada legislador.

O mais grave de tudo isso é que esse tratamento distinto pode advir do mesmo órgão julgador, no caso o Conselho Nacional do Ministério Público, ao menos na perspectiva do direito material, pois, em caso de condenação, a ele incumbe, como visto, aplicar a legislação de origem.

Assim, cabe refletir sobre a possibilidade de este assunto ser disciplinado uniformemente por lei. Sob esse enfoque, inclusive, tramita proposta de emenda constitucional com a finalidade de submeter os membros do Ministério Públicos da União e dos Estados a regime disciplinar único, que será tratado em lei específica.³⁷ Dessa forma, seria institucionalizada em matéria disciplinar a unidade do Ministério Público, enfatizando-se seu caráter nacional, o que significa respeito à isonomia entre seus membros e se coaduna com a instituição do Conselho Nacional do Ministério Público enquanto órgão fiscalizador.

Quanto à exigência do cumprimento dos deveres institucionais previstos em lei, a variedade de legislação também resulta em variedade de atuação dos membros do Ministério Público. Ainda sobressai a atuação demandista³⁸, como aquela que privilegia manifestações em processos judiciais pautadas na formalidade, que transfere ao Poder Judiciário a resolução dos problemas sociais, em detrimento da atuação resolutiva³⁹.

Tal aspecto ainda reflete na atualização fiscalizatória das Corregedorias, inclusive, no que se refere à análise de infrações disciplinares, pois fiscaliza o membro do Ministério Público sob a ótica de sua atuação pessoal isolada, abstraindo a estrutura e o desempenho do órgão que integra, assim como enfatiza a atividade funcional processual, presa a aspectos formais, não se observando o conteúdo do trabalho, a qualidade deste e tampouco as demais atribuições relacionadas às atividades extrajudiciais⁴⁰. Dessa forma, esse modo de atuação fiscalizatória e disciplinar resulta em limitar a atuação dos membros do Ministério Público, que não se sentem motivados a ampliar seu leque de atuação como agente fomentador de políticas públicas e, ao contrário, sofre receio de punição, perpetuando a atuação demandista em detrimento da atuação resolutiva do Ministério Público.

Por outro lado, recentes recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público demonstram a necessidade de atuação dos membros do Ministério Público, voltados ao seu aspecto resolutivo, de modo a orientar a adoção de medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros. Para tanto, fixou parâmetros objetivos e diretrizes para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das Unidades dos Ministérios Públicos pelas Corregedorias-Gerais.⁴¹

37 Cf.: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE4E9BCC1E6C3575E617E0F8C8D5E7E.proposicoesWeb2?codteor=1115779&filename=Avulso+-PEC+291/2013>.

38 Ver, citando Marcelo Pedroso Goulart, ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no Contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **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. p. 49-107. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 55.

39 Neste ponto, conforme o art. 1º, parágrafo primeiro, da Recomendação nº 54 do Conselho Nacional do Ministério Público, atuação resolutiva é □aquela por meio da qual o membro, no âmbito das suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações”.

40 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-230. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 230.

41 Nesse sentido, o CNMP editou a Recomendação de Caráter Geral CNMP - CN nº 01, de 15 de março de 2018, bem como a Recomendação de Caráter Geral CNMP - CN nº 02, de 21 de junho de 2018.

Cabe destacar que a atividade orientadora da Corregedoria Nacional do Ministério Público, como órgão externo de controle, repercutirá tanto no aspecto fiscalizatório deste órgão como também das demais corregedorias, conforme acentuado por Marcelo Pedroso Goulart.⁴²

Assim, até mesmo no exercício de seu papel fiscalizatório, na responsabilidade pelos processos disciplinares, permite-se que a Corregedoria exerça seu papel constitucional e verifique a conduta regular dos membros do Ministério Público sob o enfoque do exercício da atividade de agente político, em equilíbrio de atuações judiciais e extrajudiciais, o que repercutirá no aprimoramento da atividade do membro processado, assim como dos outros agentes do Ministério Público.

Agindo assim, quando necessária a instauração de procedimentos administrativos disciplinares, efetivará o devido processo tanto no sentido processual como no aspecto substancial, alcançando o interesse público.

5. CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, apresenta-se para reflexão as seguintes conclusões:

1. O membro do Ministério Público, apesar de ser agente político, em sentido amplo, é servidor público, de modo que está sujeito ao regime disciplinar próprio para o fim de apuração de responsabilização administrativa.
2. Após a Constituição de 1988 o tema da responsabilidade administrativa mediante processo administrativo disciplinar ganhou novos contornos, de modo que eliminou-se o processo sumário sem garantia de defesa, como a denominada “verdade sabida”, passando-se a exigir o respeito às garantias processuais do acusado, tal como sucede em qualquer processo, e aqui com maior razão tendo em consideração seu caráter sancionatório.
3. A Corregedoria Nacional e as Corregedorias Estaduais e do Ministério Público possuem função fiscalizatória apta a apurar a violação das normas disciplinares.
4. Analisando-se as normas substanciais e processuais sobre o tema no âmbito da legislação federal e dos Estados, observa-se que não há uniformidade nas atribuições das corregedorias, tampouco nas regulamentações acerca das infrações, sanções e do processo administrativo disciplinar. Daí a necessidade de refletir sobre a necessidade de normas de uniformização no objetivo de garantir a isonomia de tratamento entre os membros do Ministério Público.
5. Em que pese o processo disciplinar já resulte de uma possível violação de normas disciplinares, é possível a análise destas com o fim de não reprimir, mas sim fomentar, o membro do Ministério Público com atuação resolutiva, a fim de almejar o papel deste como agente de transformação social, fato que propiciará a atividade do membro, bem como direcionará atuação a partir das corregedorias na efetivação dos direitos.

⁴² GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-230. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019, p. 230.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA. Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no Contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. 462 p. il. p. 49-107. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ARGENTINA. **Capacitación jurídica en educación**: módulo II: derecho disciplinario. Dirección General de Cultura y Educación - Subsecretaría de Educación. Argentina: Buenos Aires. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires. Disponível em: <<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição n. 291, de 2013**. (Senado Federal). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BE4E9BCC1E6C3575E617E0F8C8D5E7E.proposicoesWeb?codteor=1115779&filename=Avulso+-PEC+291/2013>.

_____. Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cncgmp.org/wp-content/uploads/2015/07/O-Processo-Administrativo-Disciplinar-dos-Membros-do-Ministerio-Publico.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

_____. STF. MS 28.810/DF. 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. DJe 09/12/2015.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 5ª ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA. José Armando da. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed., São Paulo: Método 2009.

GARCIA. Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias 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. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>, p. 26. Acesso em: 25 fev. 2019.

GOULART. Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-230. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. Considerações Disciplinares no Âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio

probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro:Forense, 2010.

MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/agenpol.pdf>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12ª ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SOUZA, Vera Leilane Mota Alves de. **A repercussão geral sob a perspectiva do acesso à justiça**. Salvador: Paginae Editora, 2013.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2011.



SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 3.1. Breves considerações sobre o processo disciplinar clássico no âmbito das Corregedorias do Ministério Público
Vera Leilane Mota Alves de Souza..... 225
- ▶ **3.2. Humanização na Corregedoria Nacional do Ministério Público**
Rafael Schwez Kurkowski.....239
- 3.3. A instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público
Rodrigo Iennaco de Moraes e Lorena Carmo Sepúlveda..... 255
- 3.4. Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público
Márcio de Aguiar Ribeiro..... 269
- 3.5. As espécies de afastamento compulsório das funções ministeriais sob a ótica da Lei Complementar Estadual 106/2003
Luciana Sapha Silveira..... 283



HUMANIZAÇÃO NA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

HUMANIZATION IN THE NATIONAL PUBLIC PROSECUTION'S OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSABILITY

Rafael Schwez Kurkowski¹

Resumo: O presente artigo, mediante revisão bibliográfica e análise documental, visa à demonstração concreta da forma pela qual a Corregedoria Nacional do Ministério Público desenvolve a humanização que ela prega, na sua atividade disciplinar. Para tanto, ele trabalha, inicialmente, o conceito de humanização, que é o segundo dos cinco pilares sobre os quais a Corregedoria Nacional pauta todas as suas ações. Após, este trabalho discorre sobre a realização prática da humanização, na atividade disciplinar desenvolvida pelas três Coordenadorias que compõem a Corregedoria Nacional do Ministério Público, na sua atual gestão (2017-2019).

Palavras-chaves: Corregedoria Nacional do Ministério Público. Atividade disciplinar. Humanização.

Abstract: *The present article, through bibliographical review and documentary analysis, aims to demonstrate the way in which the National Public Prosecution's Office of Professional Responsibility develops the humanization that it affirms, in its disciplinary function. For this purpose, it initially works on the concept of humanization, which is the second of the five pillars on which the National Public Prosecution's Office of Professional Responsibility execute its duties. After, this paper discusses about the practical achievement of humanization by the three departments that constitute the National Public Prosecution's Office of Professional Responsibility, in its current administration (2017-2019).*

Keywords: *National Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Disciplinary function. Humanization.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O significado de humanização. 3. Humanização da função disciplinar na Corregedoria Nacional do Ministério Público. 3.1. Objetivo da Corregedoria do Ministério Público: garantir a promoção dos direitos fundamentais mediante o cuidado do membro do *parquet*. 3.2. O exercício da humanização nos setores da Corregedoria Nacional do Ministério Público com atuação na área disciplinar. 3.2.1. Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório. 3.2.2. Coordenadoria de Correições e Inspeções. 3.2.3. Coordenadoria Disciplinar. 4. Conclusões. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A humanização é uma das pautas de atuação da atual gestão da Corregedoria Nacional do Ministério Público (2017-2019).

¹ Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Especialista em Gestão Acadêmica do Ensino Superior pela Faculdade Pio Décimo – FAPIDE. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Integrante do grupo de pesquisa Tutela Penal dos Interesses Difusos da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe, atualmente exercendo as suas atribuições como Coordenador Disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/2470799563913344>>.

Pela humanização, a Corregedoria Nacional almeja conferir um tratamento que leve em conta os aspectos objetivos e subjetivos de cada situação que é apresentada a ela, em todos os seus campos de atribuição. Sobretudo, ela considera a situação peculiar de cada membro e/ou servidor do Ministério Público submetido à sua atuação. Igualmente, a Corregedoria Nacional procura estabelecer uma cultura institucional em relação às Corregedorias-Gerais do Ministério Público no sentido da humanização das suas atividades. Garantida a sua autonomia, as Corregedorias-Gerais podem adotar a forma de atuação humanizadora da Corregedoria Nacional como paradigma.

Dentro dessa temática, o objeto do presente artigo consiste na demonstração do modo por que a Corregedoria Nacional desempenha, na prática, a humanização. Estabelece-se a seguinte delimitação: o exercício da humanização somente na atividade disciplinar da Corregedoria Nacional. Nesta função, a Corregedoria exerce, concomitantemente, os papéis de prevenção, que é prospectivo, e de repressão, que é necessariamente retrospectivo. Tendo em vista o escopo do presente trabalho, não será abordada a humanização exercida nas funções administrativa e executiva da Corregedoria Nacional. Esta compreende as atividades de correição e inspeção; aquelas, as de gestão do próprio órgão.

Para o seu propósito, este artigo apresenta dois objetivos: a) a demonstração do significado da humanização; e b) a exposição concreta do modo pelo qual a Corregedoria Nacional humaniza a sua atividade disciplinar.

2. O SIGNIFICADO DE HUMANIZAÇÃO

Segundo o Dicionário Houaiss (2009), humanização classifica-se como um substantivo feminino que designa “ato ou efeito de humanizar(-se), de tornar(-se) benévolo ou mais sociável”. Humano, proveniente do latim *humanus*, significa “compassivo, bondoso, benigno, *justo*. Tem sentido equivalente a humanitário” (grifo nosso) (SILVA, De Plácido e, 2014, p. 698). Humanitário, por sua vez, constitui um adjetivo que “qualifica quem promove atividades para melhorar o bem-estar do homem” (SILVA, Deonísio da, 2014, p. 247).

A despeito das suas qualidades positivas relacionadas à bondade e à compaixão, não se deve associar à humanização um sentido de comiseração ou de clemência, simplesmente; relaciona-se, muito mais, a um tratamento justo.

No Brasil, o termo humanização surgiu associado à área médico-hospitalar. No princípio, envolvia “ações que tornaram o ambiente hospitalar mais afável: atividades lúdicas, lazer, entretenimento ou arte, melhorias na aparência física dos serviços” (RIOS, 2008, p. 254).

Com o passar do tempo, o vocábulo em tela expandiu-se para outras áreas. Atualmente, pela humanização, qualquer pessoa, numa situação em que se relacione com outro indivíduo, deve considerar, além dos dados objetivos desta situação, as peculiaridades e os caracteres subjetivos desse outro indivíduo. Nessa linha, a “humanização reconhece o campo das subjetividades como instância fundamental para a melhor compreensão dos problemas e para a busca de soluções compartilhadas” (RIOS 2008, p. 255). Tornar humano “significa admitir todas as dimensões humanas – históricas, sociais, artísticas, subjetivas, sagradas ou nefastas – e possibilitar escolhas conscientes e responsáveis” (RIOS, 2008, p. 255).

Sob o lema da humanização, a Corregedoria Nacional desenvolveu cinco pilares, verdadeiras pedras angulares que estruturam e orientam a sua atuação em todas as suas áreas de atribuição.

O primeiro pilar: “Amor, e não temor”. Qualquer órgão correcional, na sua atividade disciplinar, atua de forma repressiva, de cunho retrospectivo. Afinal, a apuração de uma falta disciplinar sempre considera um fato ocorrido no passado, e a confirmação da sua prática enseja a aplicação de uma penalidade ao infrator.

Contudo, o órgão correcional também exerce um papel de orientação, o que lhe rende uma atuação preventiva, a qual é prospectiva. As Corregedorias-Gerais do Ministério Público têm esse mister de

orientação positivado no art. 17, *caput*, da Lei 8625/1993 (“A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público”). Percebe-se a importância da orientação tanto que esta vem prevista antes da função de fiscalização.

Nesse sentido, em um panorama humanizador da Corregedoria, os membros sujeitos à sua atividade não devem temê-la; pelo contrário, devem enxergá-la como uma verdadeira aliada. É a Corregedoria que o membro do Ministério Público deve procurar, em primeiro lugar, quando se deparar com uma dificuldade ou uma dúvida.

Da mesma forma, a Corregedoria Nacional deve, ao exercer todas as suas funções, notadamente a disciplinar, visar ao amor, e não a impingir o temor entre os membros sujeitos à sua atuação. A Corregedoria Nacional visa ao aprimoramento do Ministério Público, e não à punição gratuita dos seus membros e servidores faltosos.

O segundo pilar: “Humanização”. Por essa viga mestra, a Corregedoria Nacional leva em consideração todo o campo objetivo e subjetivo da situação que a ela é apresentada, além de servir de paradigma para que as Corregedorias-Gerais do Ministério Público passem a adotar a mesma pauta humanizadora de atuação. Resultam da humanização “o reconhecimento da natureza humana em sua essência e a elaboração de acordos de cooperação, de diretrizes de conduta ética, de atitudes profissionais condizentes com valores humanos coletivamente pactuados” (RIOS, 2008, p. 255).

O terceiro pilar: “Qualidade”. Embasada neste valor, a Corregedoria Nacional, sem sonegar a importância dos “números” (dados quantitativos) do membro do Ministério Público cuja produção é apresentada a ela, estabelece como foco a qualidade da atuação do membro. Assim, sob a óptica disciplinar, não se justifica a responsabilização do membro que, em se tratando de prazos impróprios, atrasou a apresentação dos seus pareceres em alguns processos judiciais e extrajudiciais porque envidou os seus esforços na atuação de apenas um processo que resultou em um benefício coletivo incalculável. Exemplificasse esse contexto com a atuação de um membro que resultou na eliminação de um “lixão a céu aberto”, com a criação de cooperativa de reciclagem, com a geração de diversos empregos, garantindo ainda o respeito ao meio ambiente. Nesse caso, humanizar a atividade disciplinar implica deixar-se de punir esse membro que, num universo de limitações, elege as suas prioridades de atuação. Aliás, a condição de agente político² do membro do Ministério Público equivale a um mandato constitucionalmente outorgado a ele para que eleja as suas prioridades de atuação.

O quarto pilar: “Unidade e indivisibilidade”. Segundo o art. 127, § 1º, da CF, “[...] são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. Pela unidade, o Ministério Público, apesar da sua divisão interna em dois ramos, Ministério Público da União e Ministérios Públicos Estaduais, deve ser considerado uma só instituição. Por essa unidade, segundo Emerson Garcia (2015, p. 126-127), os diferentes ramos do Ministério Público têm uma identidade comum, todos estão imbuídos da mesma teleologia, que é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais difusos e coletivos. Em razão da indivisibilidade, observado o princípio do promotor natural³, qualquer membro do Ministério Público, considerando o ramo a que pertence, tem capacidade para apresentar⁴ a Instituição, atuando em seu nome. Pela indivisibilidade, para Emerson Garcia (2015, p. 141-142), um membro do *parquet* poderá substituir o outro quando essa providência for necessária (“v. g.: nos casos de licença, férias, impedimento, suspeição etc.), o que em nada comprometerá o exercício da

2 Para Hely Lopes Meirelles (2016, p. 81-82), o agente político goza de independência nos assuntos de sua competência. Não estando hierarquizados, os agentes políticos, que têm plena liberdade funcional, sujeitam-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Nessa classificação de agente político, enquadram-se os membros do Ministério Público.

3 Não é escopo do presente trabalho conceituar, analiticamente, o princípio do promotor natural. No presente texto, esse princípio objetiva evitar “a designação de ‘agentes de encomenda ou de exceção’ e os consequentes afastamentos *ad nutum*, mazelas incompatíveis com o Estado de Direito e a efetividade dos direitos fundamentais” (GARCIA, 2015, p. 357).

4 O Ministério Público tem natureza de órgão. Pela teoria do órgão, aplica-se o princípio da imputação, “o qual atribui ao Ministério Público os atos praticados pelos órgãos pertencentes a sua estrutura organizacional. Daí se falar em representante do Parquet, já que o membro do Ministério Público é o instrumento utilizado para exteriorizar a vontade da Instituição, tornando-a presente, apresentando-a” (GARCIA, 2015, p. 260).

atividade ministerial, isto porque os atos praticados devem ser creditados à Instituição, e não ao agente que os praticou”.

A unidade e a indivisibilidade, lado a lado, reclamam uma atuação integrada do Ministério Público. No limite, devem-se evitar atuações disformes e até contraditórias no seio do Ministério Público.

No texto constitucional, apenas depois da unidade e da indivisibilidade, sucede a independência funcional⁵, que significa a liberdade de atuação e convicção de cada membro do Ministério Público, no exercício das suas funções na seara judicial. Assim, o agente do *parquet* tem plena liberdade de convicção na sua atuação, desde que observe a unidade e a indivisibilidade.

O quinto pilar: “Quem ama corrige”. O fundamento em questão é corolário dos demais pilares já expostos. Se a Corregedoria Nacional deve ser amada, e não temida; se a Corregedoria tem em mira a humanização ao exercer todas as suas atividades; se ela confere um especial relevo à qualidade do trabalho do membro do Ministério Público, sem sonegar a importância do aspecto quantitativo; se ela prestigia a unidade e a indivisibilidade do Ministério Público, buscando uma atuação integrada deste, é natural que a Corregedoria Nacional, quando constata um desvio da conduta de qualquer membro da Instituição, corrija a situação e *cuide* do seu membro. Estabelece-se aqui um perfeito paralelo entre a Corregedoria e os pais: justamente porque os pais amam o seu filho, se este incorre em um desvio, eles farão a devida correção.⁶ Nesse contexto, a correção decorre do cuidado que os pais têm em relação ao seu filho. Diversamente, quando os pais não se preocupam com os seus filhos, eles não promovem o devido cuidado, deixam de corrigir a situação e pouco se importam com as consequências negativas decorrentes dos atos praticados por eles.

Afigura-se especialmente interessante a imbricação entre o segundo e o quinto pilares, “Humanização” e “Quem ama corrige”, respectivamente. Aqui, é manifesta a relação entre “humano” e “cuidado”. É justamente o “cuidado que confere a condição de humanidade às pessoas”. Vale dizer: só é humano quem tem a capacidade de cuidar. Dessa sorte, o “desenvolvimento da capacidade de cuidar é essencial para o desenvolvimento do ser [humano]” (WALDOW; BORGES, 2011, p. 415).

Nesse sentido, o “cuidado passa a ter uma conotação de ‘interessar-se pelo outro’” (WALDOW; BORGES, 2011, p. 415), o que exige, necessariamente, atenção às condições subjetivas desse outro.

Em síntese, humanizar “é afirmar o humano na ação e isso significa cuidado porque só o ser humano é capaz de cuidar no sentido integral, ou seja, de forma natural e, ao mesmo tempo, consciente, conjugando desta forma os componentes racionais e sensíveis” (WALDOW; BORGES, 2011, p. 415).

Só quem é humano pode, por amor, cuidar e corrigir.

Apresentada a concepção de humanização para a Corregedoria Nacional do Ministério Público, passa-se a demonstrar como ela humaniza a sua atividade disciplinar.

3. HUMANIZAÇÃO DA FUNÇÃO DISCIPLINAR NA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para visualizar a humanização na atividade disciplinar da Corregedoria Nacional, deve-se, primeiramente, perquirir a razão de ser desse órgão correccional.

5 Para Emerson Garcia (2015, p. 143), com base na sua independência funcional, “os membros do Ministério Público “podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e à ordem jurídica, não estando vinculados às recomendações expedidas pelos órgãos superiores da Instituição em matérias relacionadas ao exercício das suas atribuições constitucionais”.

6 Corrigir derivada da palavra correção, a qual, por sua vez, é originária da palavra *corrigere*, em latim (FERREIRA, 2010). Por sua vez, *corrigere* significa “colocar em ordem, adequar, tornar certo, formada por ‘com’, ‘junto’, mais ‘regere’, ‘guiar em frente, comandar’” (A ORIGEM DA PALAVRA, 2019).

3.1. Objetivo da Corregedoria do Ministério Público: Garantir a Promoção dos Direitos Fundamentais Mediante o Cuidado do Membro do *Parquet*

Para que serve a Corregedoria do Ministério Público? A Corregedoria, mediante a exigência de que os membros do Ministério Público cumpram os seus deveres funcionais, visa a garantir que eles se desincumbam da sua missão constitucional: a realização dos direitos fundamentais, principalmente sob a vertente coletiva e difusa. Ao primar pelo cumprimento dos prazos processuais judiciais pelos membros do Ministério Público, por exemplo, a Corregedoria almeja que o membro atue no sentido da solução do problema objeto da lide judicial. Diante desse objetivo da Corregedoria, esta é marcada por uma fundamentalidade formal, porque “a sua atuação indireta de sindicabilidade aos Promotores e Procuradores de Justiça reflete diretamente na efetividade dos direitos fundamentais” (MARTINS, 2017, p. 180).

A Corregedoria, diante da sua condição de órgão responsável pela fiscalização do cumprimento dos deveres do Ministério Público, “apresenta-se, por conseguinte, como garantia de que a Instituição exerça efetivamente sua missão constitucional, de transformação social e de efetivação dos direitos fundamentais” (DAHER, 2016, p. 300).

Para o cumprimento do seu objetivo, a Corregedoria utiliza o Direito Administrativo Disciplinar, que se apresenta “como um dos instrumentos jurídicos necessários ao cumprimento da missão dada ao Ministério Público no texto constitucional e na subsequente legislação infraconstitucional” (BRASIL, 2016, p. 58).

A atuação disciplinar do órgão correccional, no caso deste artigo, da Corregedoria do Ministério Público, a qual visa a garantir o cumprimento dos direitos fundamentais cuja promoção é responsabilidade do membro do *parquet*, desdobra-se, como já afirmado, em duas funções. A função orientativa desenvolve um papel preventivo, ao indicar para o membro do Ministério Público o padrão ideal de conduta a ser seguido. Respeitada a independência funcional do membro, a função orientativa revela, no mínimo, as condutas que o membro não deve praticar, sob pena de incorrer em falta disciplinar e de ser conseqüentemente punido.

Ao se empenhar no desenvolvimento de ações que visam à orientação dos membros do *parquet*, a Corregedoria Nacional revela a sua face humanizadora.

A função punitiva, por sua vez, trabalha um papel repressivo, ao apurar uma falta disciplinar supostamente cometida pelo membro do Ministério Público, no passado, e ao punir o membro quando o resultado dessa apuração confirma a prática da infração.

Por que se pune? Não se pune sem motivo, tampouco por mero sadismo. Punir em função do sentimento de causar gratuitamente um mal a uma pessoa não é uma conduta humana. A punição do membro faltoso tem um objetivo pedagógico, tanto em relação ao próprio membro (que aprende ou revisa como deve ser a sua conduta) como em relação aos colegas do membro faltoso, que, diante da exemplaridade da condenação, percebem as condutas cuja prática é defesa. É lícito associar o efeito pedagógico da punição sobre o membro faltoso à função de prevenção especial positiva⁷, estudada em relação à pena criminal; já o efeito sobre os colegas do membro faltoso pode ser vinculado à prevenção geral negativa.⁸ Também sobre a coletividade dos membros do Ministério Público, os destinatários das normas de cunho disciplinar previstas nas suas leis orgânicas, sustenta-se a existência da prevenção geral positiva.⁹

Independentemente, a pena apresenta um componente pedagógico, o qual é indissociavelmente relacionado a “cuidar”, o que implica correção. Por isso, “quem ama corrige”, mesmo quando pune, pois a

7 Segundo a teoria da prevenção especial positiva, a finalidade última das sanções penais deve ser a reinserção social ou a ressocialização do delinquente, evitando dessa forma que, uma vez cumprida a pena, o infrator volte a delinquir (HASSEMER; MUÑOZ CONDE, 2012, p. 171).

8 Pela teoria da prevenção geral negativa, a pena dirige-se à generalidade dos cidadãos, com o objetivo de que a ameaça de uma pena e a sua imposição e execução sirvam para intimidar os criminosos potenciais (HASSEMER; MUÑOZ CONDE, 2012, p. 165).

9 Pela teoria da prevenção geral positiva, a imposição e a execução da pena robustecem a consciência jurídica dos cidadãos e a sua confiança e fé no Direito (HASSEMER; MUÑOZ CONDE, 2012, p. 165).

punição visa ao cuidado do membro faltoso. A punição, desde que proporcional ao fato praticado e ajustada às condições pessoais do faltoso, revela, nada mais, do que simples cuidado por parte de quem a aplica.

Sem demagogia, portanto, quando a Corregedoria Nacional promove a punição do membro faltoso, ela promove, de forma humanizada, o cuidado dele.

Dessa forma, mediante o cuidado do membro do Ministério Público, a Corregedoria Nacional visa à promoção dos direitos fundamentais, em última análise.

Na prática, como a Corregedoria Nacional humaniza a sua atividade disciplinar? É o que se passa a ver no tópico seguinte.

3.2. O Exercício da Humanização nos Setores da Corregedoria Nacional do Ministério Público com Atuação na Área Disciplinar

Na estrutura orgânica da Corregedoria Nacional do Ministério Público, nos termos da Portaria CN n. 165/2018, há três Coordenadorias, todas vinculadas à Coordenadoria-Geral. Elas são responsáveis pelo cumprimento das tarefas assinadas pelo Corregedor Nacional. Igualmente, elas adotam e cumprem a filosofia da humanização.

Passa-se, doravante, a abordar a humanização desempenhada por cada uma dessas Coordenadorias no desempenho da sua atividade disciplinar. Registra-se que, além da função disciplinar, essas coordenadorias exercem outras, as quais, como frisado na introdução deste artigo, não serão analisadas.

3.2.1. Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório

As principais atribuições com reflexo disciplinar da Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório (CIEE) estão previstas no art. 23 da Portaria CN n. 165/2018: a) idealizar inovações e melhorias tecnológicas para a Corregedoria Nacional do Ministério Público, acompanhando as inovações do Conselho Nacional do Ministério Público quanto à área de tecnologia da informação; b) acompanhar o desenvolvimento, a implantação e a operação de ferramentas de tecnologia da informação; c) auxiliar no desenvolvimento de projetos da Corregedoria Nacional, especialmente os relacionados ao estágio probatório de Membros do Ministério Público; d) desenvolver ações para fomentar as diretrizes relacionadas ao desenvolvimento humano e gestão da qualidade de vida; e e) produzir revistas, boletins e publicações em geral.

Enfatizando que o escopo do presente trabalho se limita à humanização da atividade disciplinar, tanto a preventiva como a repressiva, giza-se que o aprimoramento das tecnologias de informação permite uma tramitação mais célere dos processos disciplinares que tramitam na Corregedoria Nacional, o que cumpre o direito de todos à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). Também, esse aprimoramento facilita a comunicação entre a Corregedoria Nacional e o membro (ou servidor) do Ministério Público que venha a ser submetido a alguma apuração disciplinar. Tramitar um processo de cunho disciplinar mais rapidamente e facilitar a comunicação com o indivíduo que responde a esse processo evidencia o respeito e o cuidado que a Corregedoria Nacional nutre por ele. Aqui, percebe-se a realização prática da humanização.

A participação efetiva da Corregedoria Nacional durante o estágio probatório dos membros vitaliciando do Ministério Público brasileiro tem sido a tônica da atual gestão. Ela representa um dos picos da humanização da atividade disciplinar, na vertente preventiva. A Corregedoria Nacional não se preocupa somente com a punição de eventuais ilícitos administrativos praticados pelos vitaliciandos, mas também com a sua (correta) formação.

Nesse sentido, a Corregedoria Nacional já promoveu, em um lapso de apenas dezoito meses (outubro/2017 até abril/2019), o evento intitulado “Encontro Regional com Membros em Estágio Probatório

e Diálogo da Corregedoria Nacional com Membros e Servidores” com os membros e servidores do Ministério Público com atuação nos seguintes Estados da Federação: Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins. No pertinente à questão disciplinar, voltada à orientação dos membros vitaliciandos, a Corregedoria Nacional, nesses encontros, leva o Corregedor Nacional, o Coordenador-Geral, o Chefe de Gabinete, o Coordenador Disciplinar, o Coordenador de Correições e Inspeções e o Coordenador de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório para ministrar palestras motivacionais e institucionais aos membros de todos os ramos do Ministério Público com atuação no Estado. Sucede um diálogo franco com os membros em estágio probatório, aos quais é franqueada a palavra para apresentar perguntas sobre qualquer tópico. A troca de experiências revela-se muito rica e assaz profícua, tanto que o evento em questão já é nacionalmente conhecido, e o Ministério Público nos Estados da Federação que ainda não o recebeu procura a Corregedoria Nacional visando à sua realização.

Imbuída desse espírito de cuidado com os membros recém-ingressos nos quadros do Ministério Público, a Corregedoria Nacional editou a Recomendação de Caráter Geral n. 1/2018¹⁰, também conhecida como “Recomendação de Maceió”, que dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro.

Por sua vez, as ações para fomentar as diretrizes relacionadas ao desenvolvimento humano e gestão da qualidade de vida contribuem de forma direta para a atividade disciplinar. Ao cuidar dos membros do Ministério Público brasileiro, enfatizando que eles devem preservar a sua saúde mental e física e desenvolver o seu lado espiritual (que não é atrelado à religião, necessariamente), a Corregedoria Nacional busca que os membros estejam em boas condições para o exercício da sua vocação constitucional de promoção dos direitos fundamentais. Afinal, o membro do Ministério Público, antes de ser Promotor de Justiça, Procurador da República, Procurador do Trabalho ou Promotor de Justiça Militar, é um ser humano, que necessita de cuidado. Por outro lado, essa prática desenvolvida pela Corregedoria Nacional ensina ao membro que ele deve procurar ajuda ao perceber o menor sinal de um problema de saúde física ou mental.

Recentemente, o trabalho voltado à evolução humana foi coroado com a publicação do sexto volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, intitulada “Atuação do Ministério Público brasileiro na área de evolução humana e qualidade de vida”.¹¹ Trata-se de uma revista diferenciada, que não expõe apenas aspectos técnicos e doutrinários relacionados às atividades fim e meio do Ministério Público; ela apresenta as boas práticas institucionais do Ministério Público brasileiro na área de evolução humana e na promoção de um ambiente organizacional integrado, motivador e de bem-estar. Segundo a apresentação dessa Revista, “o desenvolvimento permanente dos integrantes do Ministério Público, nas dimensões física, psicológica, mental e espiritual, é essencial para uma prestação Ministerial eficiente, eficaz, de qualidade e resolutive”.

No mais, a produção de Revistas (como a presente), Boletins e publicações em geral revela outra faceta do cuidado que a Corregedoria Nacional tem pelos membros e servidores do Ministério Público. A preocupação pela continuidade dessas produções justifica-se pelo carinho que a Corregedoria Nacional nutre pelos seus destinatários, ao passar a visão que ela tem sobre um Ministério Público ideal.

3.2.2. Coordenadoria de Correições e Inspeções

As atribuições com potenciais reflexos disciplinares da Coordenadoria de Correições e Inspeções (COCI) estão previstas no art. 19 da Portaria CN n. 165/2018: a) planejar e executar correições e inspeções; e b) realizar acompanhamento específico das informações atinentes às correições e inspeções nas diversas unidades Ministeriais, de acordo com as normas do Conselho Nacional do Ministério Público.

¹⁰ Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=5527>. Acesso em: 22 mar. 2018.

¹¹ Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/dezembro/Revista_da_Corregedoria_Nacional_-_Volume_VI.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Ao promover correições¹² e ao acompanhar os dados decorrentes delas, a Corregedoria Nacional visa à eficiência do Ministério Público, tanto na sua atividade-fim como na atividade-meio. O reconhecimento de que determinado órgão do Ministério Público funciona adequadamente tem um efeito pedagógico sobre o órgão correccionado para que ele perceba que deve manter o seu padrão de qualidade bem como um efeito pedagógico sobre os demais órgãos de execução. Trata-se aqui do papel de orientação, por excelência.

Ao reconhecer a necessidade de melhoria ou aprimoramento de rotinas administrativas, também é exercido o papel de orientação. A Corregedoria Nacional, ao agir assim, cuida do órgão de execução para que dele se possa extrair o seu melhor.

Embora não seja o seu escopo, a correição pode constatar uma situação que caracteriza infração disciplinar. Quando isso sucede, a Coordenadoria Disciplinar é acionada imediatamente para promover a devida apuração. Constata-se assim que a COCI também desempenha uma importante atribuição na seara disciplinar repressiva.

Sobre a realização de inspeções¹³ e o acompanhamento dos dados colhidos nelas, valem os mesmos argumentos já expendidos quanto às correições. Nas inspeções, apenas, é mais perceptível a atuação disciplinar, pois, em regra, o fato determinado sob apuração já caracteriza uma falta disciplinar.

A humanização faz-se presente nessas atividades pela forma com a qual os membros examinandos são tratados. Há reuniões prévias com o Ministério Público em que será realizada a correição; os membros examinandos são tratados com respeito pelas equipes de correição; os membros são, efetivamente, ouvidos durante a diligência.

Digno de destaque é o cuidado da Corregedoria Nacional em relação aos membros do Ministério Público traduzido no questionário sobre evolução humana. Durante a correição, a primeira pergunta feita ao membro examinando aborda se ele preencheu o questionário “Evolução Humana e Qualidade de Vida”, que lhe é previamente disponibilizado, mediante *link*¹⁴ de internet. Esse questionário visa a saber se o membro correccionado tem feito exames médicos de rotina, tem se exercitado, enfim como está a sua saúde mental e física. As seguintes perguntas são realizadas:

- Como você avalia a qualidade de seu sono?
- Pratica alguma atividade física regularmente (mínimo 3 vezes por semana)?
- Realizou exames médicos/fisiológicos de saúde ou check-up nos últimos doze meses?
- Você esteve afastado por licença médica por motivo de saúde nos últimos doze meses?
- O quanto você se sente satisfeito consigo mesmo?
- Como avalia a maneira que você vive: está de acordo com o que você sente e pensa?
- Você participa semanalmente de atividades de lazer?
- Você participa de alguma ação ou projeto social em sua comunidade?
- Como você avalia sua autoestima?
- Como avalia o relacionamento com sua família?
- A espiritualidade está presente ou integrada na sua vida?

Na sequência, a equipe de correição pergunta ao colega correccionado se está tudo bem com ele. Esse procedimento padrão, empregado por todas as equipes de correição, inaugurou uma nova época na Corregedoria Nacional, pois representa mais uma iniciativa destinada ao cuidado dos membros do Ministério Público, os quais, repisa-se, antes de serem membros, são seres humanos que necessitam de cuidado.

Giza-se que o preenchimento desse questionário é facultativo. Se, por qualquer razão, o membro correccionado não deseja respondê-lo ou falar a respeito da sua vida pessoal, a sua opção é respeitada.

¹² A correição destina-se à “verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público, em todas as suas áreas de atividade, havendo ou não evidências de irregularidades” (art. 67, *caput*, do RICNMP).

¹³ A inspeção tem a finalidade de “apuração de fatos determinados relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público” (art. 69, *caput*, do RICNMP).

¹⁴ Disponível em: <<https://pesquisa.cnmmp.mp.br/limesurvey/index.php/554444?lang=pt-BR>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Outro instrumento humanizador da Corregedoria Nacional que contou com a decisiva participação da COCI é a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21 de junho de 2018¹⁵. Ela dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Essa recomendação, para cuja construção contribuíram diversos membros da COCI bem como de outras Coordenadorias, inaugurou um instrumento objetivo para o aferimento da qualidade do serviço prestado pelo membro do Ministério Público.

3.2.3. Coordenadoria Disciplinar

A Coordenadoria Disciplinar (CODI), essencialmente, desenvolve atividade disciplinar. Ela é a responsável pelo recebimento e processamento de todos os processos disciplinares em que a Corregedoria Nacional atua.

Nesse sentido, a Corregedoria Nacional trabalha, fundamentalmente, com três classes processuais: a reclamação disciplinar, a sindicância e o processo administrativo disciplinar.

A reclamação disciplinar, regulamentada nos arts. 74 a 80 e 85 a 86, todos do RICNMP, cuida de um processo meramente informativo. Nos termos do art. 74, *caput*, do RICNMP, a reclamação disciplinar é o procedimento investigativo de notícia de falta

disciplinar atribuída a membro ou servidor do Ministério Público, proposta por qualquer

interessado. Ela tem como objetivo apenas levantar elementos de informação sobre determinada falta funcional imputada a um membro ou servidor do Ministério Público. Nela, o contraditório é assaz reduzido, pois ela não é punitiva.

A perspectiva humanizadora da Corregedoria Nacional, na condução das reclamações disciplinares, ocorre quando ela barra, imediatamente, desvirtuamentos feitos pelos reclamantes. Nos seguintes exemplos, fica claro o verdadeiro abuso de direito cometido pelos reclamantes quando apresentam reclamações disciplinares completamente descabidas. Nessas hipóteses, a Corregedoria Nacional promove o arquivamento de plano (art. 76, parágrafo único, do RICNMP), sem sequer ouvir o membro reclamado, diante da absoluta desnecessidade dessa providência. Isso demonstra o cuidado que a Corregedoria Nacional nutre pelo membro reclamado.

Nessa linha, quando a parte reclamante questiona a atividade-fim do membro reclamado, a Corregedoria Nacional promove o arquivamento, arrimando-se inclusive no Enunciado n. 06 do CNMP, cuja literalidade segue:

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.

A título de exemplos, mencionam-se os vários casos em que réus denunciados criminalmente por determinado promotor de Justiça apresentam reclamação disciplinar, imputando contra ele a violação de dever funcional por ter oferecido denúncia criminal contra o reclamante sem motivos para tanto.

Outra hipótese de humanização sucede quando a Corregedoria Nacional não permite que a reclamação disciplinar seja sucedâneo de arguição de impedimento ou de suspeição de membro do Ministério Público. O exemplo ocorre diariamente: em vez de a parte interessada no reconhecimento da suspeição ou impedimento

¹⁵ Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/119-assinado.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

do membro do Ministério Público arguir a mácula no processo judicial ou administrativo que integra, ela, comodamente, em sede de reclamação disciplinar, imputa ao membro do Ministério Público a violação do dever de se declarar impedido ou suspeito. Em última análise, quando isso ocorre, o objetivo enrustido do reclamante é afastar o promotor natural do caso.

A sindicância, regulamentada nos artigos 81 a 86, todos do RICNMP, trata de procedimento investigativo sumário destinado a apurar irregularidades atribuídas a membro ou servidor do Ministério Público. Geralmente, instaura-se a sindicância quando há necessidade da inquirição de testemunhas, tendo em vista que, se apenas forem necessárias provas documentais, a reclamação disciplinar é suficiente. No âmbito do CNMP, a sindicância não é punitiva, ou seja, depois da sua instauração, ou ela é arquivada ou ela resulta na propositura de um processo administrativo disciplinar.

Quanto à sindicância, a humanização, travestida de cuidado, ocorre no seguinte contexto. Para a Corregedoria Nacional, a sindicância constitui um procedimento exauriente, ou seja, ela precisa demonstrar, de forma suficiente e isenta de dúvidas, a prática da infração disciplinar que é imputada ao sindicado. Caso contrário, a sindicância é arquivada. O raciocínio é simples: se a falta disciplinar não foi comprovada de forma suficiente em sede de sindicância, ela não o será em sede de PAD, pois o relator deste dispõe dos mesmos poderes investigatórios de que dispõe a Corregedoria Nacional. De outra forma: a Corregedoria Nacional não propõe o PAD com base no princípio *in dubio pro societate*. Isso representa o cuidado que ela nutre por cada membro que integra do Ministério Público brasileiro.

A terceira classe processual mais utilizada é o processo administrativo disciplinar, regulamentado nos arts. 88 a 105 do RICNMP. Frisa-se que, no âmbito do CNMNP, o processo administrativo disciplinar é apenas proposto pela Corregedoria Nacional. Após o seu referendo, ele é distribuído a um Conselheiro relator, que não o Presidente do CNMP, tampouco o Corregedor Nacional. O relator conduzirá toda a instrução e apresentará, ao final, o seu voto ao plenário, no sentido da absolvição ou da condenação do membro processado.

Até a propositura do processo administrativo disciplinar, a Corregedoria Nacional exerce a humanização pelas seguintes formas. Ela garante ao membro processado o contraditório; mesmo quando o contraditório é mitigado, a exemplo da reclamação disciplinar que termina na propositura de um processo administrativo disciplinar, sempre é aberta ao membro reclamado a possibilidade de se manifestar por último. Ao propor a pena, na portaria de propositura do processo administrativo disciplinar, a Corregedoria Nacional sopesa, atentamente, as circunstâncias objetivas e subjetivas envolvidas na infração disciplinar que ela apurou. Não são raras as vezes em que, diante das condições pessoais do membro processado, a Corregedoria Nacional se vale da conversão da pena de demissão em suspensão, na forma do art. 240, §5º, da LC 75/1993.^{16 17}

Da mesma forma, a proporcionalidade é recorrentemente usada para aquilatar a pena disciplinar adequada ao membro faltoso. São casos em que, embora cabível, pela literalidade da lei, uma pena mais grave, circunstâncias específicas do caso justificam uma pena mais branda. É o que, recentemente, sucedeu no julgamento do PAD n. 1.00425/2018-64: embora o Corregedor Nacional tenha proposto, inicialmente,

16 Art. 240. As sanções previstas no artigo anterior serão aplicadas:

[...]

V - as de demissão, nos casos de:

a) lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional ou de bens confiados à sua guarda;

[...]

h) reincidência no descumprimento do dever legal, anteriormente punido com a suspensão prevista no inciso anterior;

§ 5º A demissão poderá ser convertida, uma única vez, em suspensão, nas hipóteses previstas nas alíneas a e h do inciso V, quando de pequena gravidade o fato ou irrelevantes os danos causados, atendido o disposto no art. 244.

17 Exemplo recente dessa prática ocorreu no PAD n. 1.00432/2018-48, cuja portaria propôs a pena de suspensão decorrente da conversão da pena de demissão. Colhe-se da portaria: "Há todavia, peculiaridades nas faltas funcionais imputadas ao membro acusado, as quais, se não afastam a caracterização das infrações, as atenuam em considerável medida, de sorte que a humanização, também, na dosimetria da sanção disciplinar, deve servir como um dos nortes a serem considerados. Bem posta essa premissa, de prêmio, é imperioso destacar que o membro acusado ingressou no Ministério Público Militar no ano de 1997. Além do valioso tempo de contribuição para o Ministério Público prestado pelo membro acusado, inexistem, nos autos, registros de antecedentes disciplinares por sua parte.

a pena de censura ao membro processado, ele acompanhou o voto do Conselheiro relator que converteu a censura em advertência, com base no princípio da proporcionalidade.¹⁸

Mais uma forma de humanizar a atividade disciplinar consiste na adaptação ou na importação de institutos penais ao processo disciplinar. Recentemente, a Corregedoria Nacional realizou estudo sobre o cabimento de acordo (similar à transação, no processo penal) para os processos disciplinares que apuram infrações funcionais. Nos autos do Procedimento de Estudos e Pesquisa n. 19.00.3012.00006574/2018-60, pesquisou-se esse tema. Afinal, se, para o agente que pratica um crime (fato mais grave do que uma infração disciplinar), é assegurada a transação, por que não se adota a mesma medida para o membro do Ministério Público que pratica uma infração disciplinar (fato menos grave do que um crime)?

O cabimento do acordo, no processo disciplinar, pode atingir resultados muito satisfatórios e mais eficientes do que a imposição de uma pena disciplinar. O membro a que se imputa o cometimento de falta disciplinar participa da construção do acordo e, certamente, empenhar-se-á no seu cumprimento. Daí a vantagem desse instituto. É dessa forma que a Corregedoria Nacional cuida dos membros do Ministério Público.

A propósito, o Procedimento de Estudos e Pesquisa n. 19.00.3012.00006574/2018-60 concluiu pelo cabimento do acordo para faltas disciplinares puníveis com advertência. Na esteira, outros ramos do Ministério Público já passaram a estudar essa modalidade de acordo na seara disciplinar. Inclusive, o Ministério Público do Trabalho, com base no art. 3º, XX, da Resolução CSMPT n. 144/2017, e o Ministério Público do Estado da Bahia, com arrimo no ato 05/2018-CGMP/BA, já instituíram a modalidade de acordo no curso do processo disciplinar.

Toda essa forma de tratar o membro e o servidor do Ministério Público submetido a um processo de natureza disciplinar, conferindo-se especial atenção às circunstâncias subjetivas do caso, bem como a criação de uma cultura institucional humanizadora evidenciam o cuidado da Corregedoria Nacional. Isso representa, nada mais, do que humanização que ela prega.

4. CONCLUSÕES

A humanização, conceito surgido na área médica, mas com aplicabilidade atual em várias áreas, objetiva a consideração dos aspectos objetivos e subjetivos pelas partes envolvidas em determinada relação.

A humanização implica, inexoravelmente, cuidado. O ser humano só tem a condição de humano porque é capaz de cuidar do próximo.

Nessa perspectiva, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, ao desenvolver a humanização – o segundo dos seus cinco pilares – em todas as suas atividades, com destaque à área disciplinar, busca conferir um tratamento que leve em conta os aspectos objetivos e subjetivos de cada questão disciplinar que é apresentada. Sobretudo, ela considera a situação peculiar de cada membro e/ou servidor do Ministério Público submetido à sua atuação.

Na seara disciplinar, que ostenta um caráter tanto preventivo (prospectivo) quanto repressivo (retrospectivo), a Corregedoria Nacional desenvolve a sua pauta humanizadora nas suas três Coordenadorias, no pertinente à atividade disciplinar. A Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório visa ao cuidado do membro e servidor do Ministério Público quando: a) desenvolve ferramentas tecnológicas que agilizam e facilitam a tramitação dos processos de cunho disciplinar e a comunicação com o indivíduo que responde a um desses processos; b) desenvolve projetos de estágio probatório; c) fomenta o desenvolvimento humano e a gestão da qualidade de vida pelos integrantes do Ministério Público; e d) produz publicações que orientam os membros e servidores.

¹⁸ Colhe-se do acórdão o seguinte excerto: “De fato esta é a pena prevista na legislação para a hipótese em julgamento. Entendo, entretanto, o mais adequado para o caso seria a aplicação da pena de advertência, levando-se em consideração a sua atitude de se retratar perante a comissão processante e se retirar da rede social. Destarte, entendo como adequada a pena de CENSURA, propondo a sua conversão para a de ADVERTÊNCIA, aplicando-se, para tanto, o princípio da proporcionalidade”.

A Coordenadoria de Correições e Inspeções, no tocante à óptica disciplinar, logra humanizar a sua atividade quando planeja e executa correições e inspeções nas quais o membro examinando é perguntado sobre a sua saúde e o seu desenvolvimento pessoal, sendo, realmente, ouvido. A humanização travestida de cuidado enfatiza-se quando a situação peculiar e individual do membro examinando é levada em conta no momento do acompanhamento específico das informações atinentes às correições e inspeções nas diversas unidades Ministeriais, de acordo com as normas do Conselho Nacional do Ministério Público.

A Coordenadoria Disciplinar igualmente humaniza a sua atividade. O cuidado daí advindo em relação aos membros e servidores do Ministério Público manifesta-se na racionalização do processamento das reclamações disciplinares, mediante o arquivamento daquelas sem fundamento nas quais a parte reclamante abusa do seu direito de reclamar. O mesmo cuidado ocorre com o exaurimento da sindicância: a Corregedoria Nacional não aplica a máxima do *in dubio pro societate*; se o fato a ser apurado pela sindicância não resta suficientemente comprovado, a sindicância é arquivada. A humanização também sucede na consideração da situação específica de cada membro do Ministério Público quando da propositura do processo administrativo disciplinar bem como quando da aquilatação da pena devida.

Por outro lado, pelo pilar da humanização, a Corregedoria Nacional também procura estabelecer uma cultura institucional em relação às Corregedorias-Gerais do Ministério Público no sentido da humanização das suas atividades. Garantida a sua autonomia, as Corregedorias-Gerais podem adotar a forma de atuação humanizadora da Corregedoria Nacional como paradigma.

Nesse sentido, já se observam medidas, em algumas unidades do Ministério Público, que oferecem a possibilidade de o membro a que se imputa uma falta disciplinar resolver a situação mediante um acordo, o qual não implica a imposição de pena. Se essa sistemática tem aplicação na seara criminal, cujos fatos são mais graves do que as faltas disciplinares, com mais razão ela também deve ser aplicada na área disciplinar.

De fato, o cabimento de um acordo, no processo disciplinar, pode atingir resultados muito satisfatórios e mais eficientes do que a imposição de uma pena disciplinar. O membro a que se imputa o cometimento de falta disciplinar participa da construção do acordo e, certamente, empenhar-se-á no seu cumprimento. Daí a vantagem desse instituto.

Pelas iniciativas descritas neste trabalho, observa como a Corregedoria Nacional cuida dos membros do Ministério Público.

5. REFERÊNCIAS

A ORIGEM DA PALAVRA. 2019. Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br/palavras/corriger/>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL, Luciano de Faria. O direito administrativo disciplinar do Ministério Público: elementos para uma análise crítica de seus fundamentos. **Revista jurídica corregedoria nacional: a atuação fiscalizadora das corregedorias do ministério público**, vol. III, p. 127-137. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público. **Revista jurídica corregedoria nacional: o papel constitucional das corregedorias do ministério público**, vol. I, p. 295-314. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário de língua portuguesa**. 5. ed., Curitiba: Positivo, 2010.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HASSEMER, Winfried; MUÑOZ CONDE, Francisco. **Introducción a la Criminología y a la Política criminal**. Valencia: Tirant lo blanch, 2012.

HOUAISS eletrônico. Ed. Objetiva. Jun. 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Corregedorias do Ministério Público e legitimidade procedimental: a função orientação na promoção da administração pública responsiva. **Revista jurídica corregedoria nacional: a atuação orientadora das corregedorias do ministério público**, vol. II, p. 167-186. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIOS, Izabel Cristina. Humanização: a essência da ação técnica e ética nas práticas de saúde. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 2, 2008. p. 253-261. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbem/v33n2/13.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Deonísio da. **De onde vêm as palavras: origens e curiosidades da língua portuguesa**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lexicon, 2014.

WALDOW, Vera Regina; BORGES, Rosália Figueiró. Cuidar e humanizar: relações e significados. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 3, 2011. p. 414-418. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002011000300017>. Acesso em: 14 fev. 2019.



SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 3.1. Breves considerações sobre o processo disciplinar clássico no âmbito das Corregedorias do Ministério Público
Vera Leilane Mota Alves de Souza..... 225
- 3.2. Humanização na Corregedoria Nacional do Ministério Público
Rafael Schwez Kurkowski 239
- ▶ **3.3. A instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público**
Rodrigo Iennaco de Moraes e Lorena Carmo Sepúlveda255
- 3.4. Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público
Márcio de Aguiar Ribeiro 269
- 3.5. As espécies de afastamento compulsório das funções ministeriais sob a ótica da Lei Complementar Estadual 106/2003
Luciana Sapha Silveira..... 283



A INSTITUIÇÃO DO AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO REGIME DISCIPLINAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Rodrigo Iennaco de Moraes¹
Lorena Carmo Sepúlveda²

Resumo: O artigo tem por intuito analisar o papel da resolução consensual de conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Direito Administrativo disciplinar. Discutem-se o alcance e os parâmetros normativos do Ajustamento Disciplinar na perspectiva dos princípios que regem a Administração Pública, tendo em vista as possibilidades e os limites de contribuição para a otimização da eficiência e da primazia do interesse público. Diante dessa situação, procura-se demonstrar, por meio de um paralelo traçado entre outros ramos do Direito e dentro da própria esfera administrativa, a importância de se adotar a justiça consensual como instrumento apto à concretização da tutela adequada do interesse público.

Palavras-chave: Direito administrativo. Ajustamento Disciplinar. Solução Consensual de Conflitos.

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the role of the Consensual Resolution of conflicts, controversies and problems in the scope of Administrative Law. It should be emphasized that the proposed Disciplinary Adjustment does not violate the principles governing Public Administration and, on the contrary, contributes to the optimization of efficiency and primacy in the public interest. In view of this situation, it was sought to demonstrate, through a parallel drawn between other branches of law and within the administrative sphere itself, the importance of adopting consensual justice.*

Keywords: *Administrative law. Disciplinary Adjustment. Consensus Solution of Conflicts.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Princípios constitucionais do Direito administrativo e a necessidade da validação de instrumentos que efetivem a resolução consensual de conflitos. 3. Meios alternativos de resolução de conflitos no cenário jurídico atual: um modelo dialógico para a esfera administrativa. 4. Da adoção de meios autocompositivos pelo Ministério Público no contexto geral dos órgãos da administração pública. 4.1. Implementação e regulamentação do ajustamento disciplinar no Ministério Público de Minas Gerais. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por intuito analisar possibilidades e limites da instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar dos órgãos administrativos, com ênfase na esfera do Ministério Público, como forma de expressão da resolução consensual de conflitos e da manifestação do poder disciplinar não como um fim em si mesmo, mas como forma de estimular a maior eficiência por parte dos órgãos de controle.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Promotor de Justiça Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

² Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora do Núcleo Acadêmico de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito (PUC Minas). Estagiária na Assessoria da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Nesse panorama, apresenta-se um paralelo do que já se faz presente em outros âmbitos do Direito, no intuito de demonstrar que métodos de solução consensual de justiça devem vigorar não apenas em relação à tutela jurisdicional processual civil ou penal, por exemplo, os quais já possuem esse instituto em vigência, mas também na esfera administrativa, argumentando em torno da ideia de que o poder disciplinar deve ter sua indisponibilidade mitigada, trazendo à tona a necessidade de um maior rendimento dos órgãos de controle (inclusive com a destinação de recursos e esforços para o enfrentamento de casos mais graves).

Ademais, a presente exposição é de valia para que se conceba a aplicação da Transação Administrativa e, naturalmente, da solução consensual de conflitos na Administração Pública, como forma de redução de gastos públicos, tendo em vista que se pode desestimular o acionamento da máquina administrativa pela instauração de processo administrativo em casos de ilícitos de natureza leve ou média, que desafiem, respectivamente, as sanções da advertência ou da censura (ou suspensão, conforme o caso).

Seria uma forma de se evitar que o campo administrativo incorresse em grandes despesas intrínsecas, inerentes ao próprio funcionamento e dinâmica da “máquina administrativa”, tornando-a um fim em si mesmo, em circunstâncias que não necessariamente devem demandar o sacrifício do erário, no sentido de que todo gasto com o controle interno representa, em alguma medida, um interesse público secundário, podendo/devendo ser diminuído (princípio da mínima intervenção correccional).

Desse modo, o que se vislumbra é a potencialização do princípio da eficiência, à luz da razoabilidade e da proporcionalidade, compreendido pelo Direito Administrativo a partir do oferecimento de repostas mais rápidas e eficazes no sistema de gestão disciplinar. Aliás, seria uma representação de incoerência o estímulo aos órgãos de execução do Ministério Público para que busquem soluções consensuais para as questões sociais com as quais lidam habitualmente, mas, ao mesmo tempo, a Administração Pública desconsiderasse, como tem ocorrido, a hipótese de tratar os atos irregulares que lhe são atribuídos, em sua relação jurídica administrativa funcional, à luz da solução consensual dos conflitos, dos problemas e das controvérsias.

É nesse panorama que se apresentam as propostas de resolução consensual de conflitos, aqui nomeadas: a) Transação Administrativa; e b) Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar. São meios de demonstração da soma de esforços para que haja um Direito Administrativo Sancionador dotado de maior eficiência e eficácia, atendendo, assim, à finalidade que se harmoniza com uma leitura constitucional do Direito Administrativo, ao nos depararmos com o pilar da supremacia do interesse público em bases hermenêuticas próprias do paradigma democrático. Defende-se, enfim, um modelo consensual e dialógico de procedimento administrativo disciplinar, capaz de recompor o interesse administrativo violado, potencializando o redirecionamento dos recursos humanos institucionais para a regularidade substancial, tendente à produção de ganhos sociais efetivos.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A NECESSIDADE DA VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS QUE EFETIVEM A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Os métodos de resolução consensual de conflitos devem ser entendidos como um meio de resgate à autonomia individual do servidor público, para que se busque não somente desobstruir a esfera administrativa em relação aos processos administrativos, como também estimular o servidor para a conservação de um vínculo harmonioso com o Estado e, conseqüentemente, para que haja a realização de um melhor desempenho de suas atividades, na seqüência, em favor da coletividade a que serve.

Ocorre que a possibilidade de aplicação dessa metodologia tem encontrado óbices na visão tradicional acerca do controle administrativo, ora no plano argumentativo, ora no Direito Positivo, predominando a concepção de um Estado sancionador e aplicador de um poder disciplinar de viés indelegável ou irrenunciável.

Seria como se o poder disciplinar³ administrativo fosse sempre um poder-dever de iniciativa pública e indisponível, raciocínio análogo ao que se empreendia, no ramo do Direito Penal, quanto aos crimes de ação penal pública incondicionada; e desde essa perspectiva clássica não se vislumbra a possibilidade de se transacionar, acordar ou negociar com a Administração Pública, uma vez que só se entendia o seu papel como expressão de um controle sancionador, correspondente ao prisma do formalismo rígido.

Em que pese a persistência em conceber o papel da Administração Pública sob o viés formalista e tradicional, é preciso que se abra espaço para uma “virada conceitual” no sentido de se entender a resolução consensual dos conflitos no âmbito administrativo como uma extensão do que é orientado pelos próprios princípios constitucionais do Direito Administrativo.

Miranda (2008) esclarece que os princípios são linhas gerais aplicadas a determinada área do Direito e constituem as bases que determinam as estruturas em que se assentam institutos e normas jurídicas. Salienta ainda que eles possuem grande importância e aplicação no Direito Administrativo. Na doutrina, colhemos ainda:

No modelo de Estado Liberal, em que o princípio da legalidade tinha a função de defender a sociedade do poder atribuído ao Estado e que este por sua vez era apenas incumbido de zelar pela segurança e a ordem, era adequado exigir-se a aplicação rígida da legalidade. Porém, o papel atual do Estado é outro, o de zelar pelo interesse público consensualmente construído, garantir a efetivação de direitos e prestar serviço público de qualidade. O foco não é mais sobre os meios em que se processam a atividade estatal, mas o fim alcançado. Nesse sentido, a atenção dos estudiosos e atores do setor administrativo está voltada para os resultados, para a substância e o mérito. Em outras palavras “A Administração Pública e o direito administrativo caminham da rigidez autoritária para a flexibilização democrática.” (DIAS, Rogério, 2012, *apud* MOREIRA, 2003, p. 65)

O princípio da supremacia do interesse público, da essência do regime jurídico-administrativo, reflete o fato de que a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem, representado pela coletividade. Ademais, por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública precisam buscar o atendimento do interesse coletivo e não o interesse de seu próprio organismo, tampouco o dos agentes estatais (MELLO, 2015).

Ocorre que a indisponibilidade do interesse público não precisa ser vista como uma dificuldade para que se proceda à Transação Administrativa ou outros meios de resolução consensual de controvérsias, mas como a indicação de que o Estado não pode deixar de tomar providências quando ocorrer algum ilícito administrativo, o que não necessariamente precisa ser feito pela via processual administrativa ou tão pouco pela aplicação inexorável de uma pena (havendo outras sanções ou consequências pedagógicas mais eficazes ou adequadas, com menor custo para a própria Administração e melhor resultado para os administrados).

Nesse panorama, cumpre indagar: o que representa maior importância para o interesse público? A punição em sentido estrito do servidor ou a utilização do instrumento adequado para que tal servidor corrija sua atuação e, na sequência, ofereça um melhor serviço sem que esteja desestimulado com o serviço público devido ao processo administrativo por que eventualmente responderia, para ao final se lhe aplicar, por exemplo, uma penalidade simbólica como a advertência?

Cumpre notar que, ao adotar a solução consensual, a Administração não deixará de garantir que haja a apuração da infração cometida, mas o fará prestigiando a economicidade, a razoabilidade, a proporcionalidade e a eficiência, tudo em favor da supremacia do interesse público.

No que se refere ao princípio da eficiência, espera-se que os órgãos administrativos primem pela busca de outras formas de sanar as irregularidades, que levem à otimização dos recursos públicos, evitando

³ Sobre o poder disciplinar, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa. [...] No que diz respeito aos servidores públicos, o poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia; mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício de suas funções institucionais, ela existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando os seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição. [...] Além disso, a lei costuma dar à Administração o poder de levar em consideração, na escolha da pena, a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público.” (DI PIETRO, 2014).

gastos excessivos e desnecessários, de maneira que o formalismo e a burocratização sucumbam diante da potencialização da eficiência, por meio da tutela adequada.

Desse modo, ainda que o processo administrativo prevaleça como o instrumento por excelência, à luz do devido processo legal, para a solução de conflitos que desafiem, na órbita pública, o poder disciplinar com a aplicação de penalidades aos agentes públicos em determinadas situações, ele deve ocorrer somente quando for embasado em elementos que tornem imprescindível sua continuidade e sua finalização útil. Tal atitude deve ser tomada sempre diante de pressupostos de racionalidade, sempre diante da gestão inteligente das informações sobre os custos dos procedimentos administrativos disciplinares para as instituições públicas (SOUSA, 2015), em contraposição aos efetivos resultados que se pretendem e que se podem com eles alcançar.

Os processos administrativos disciplinares, no contexto peculiar das “infrações disciplinares *de menor potencial ofensivo*” (para se trabalhar com uma categoria já sistematizada na seara criminal), não são imprescindíveis para que o poder disciplinar da Administração Pública seja exercido, sobretudo quando se tem por parâmetro as modernas técnicas de solução consensual de conflitos. Assim, é possível que gastos improdutivos e desproporcionais ao nível da infração cometida pelo servidor sejam evitados, de modo que o princípio da eficiência seja cumprido ao se escolher o melhor procedimento com o menor custo e melhor ganho de efetividade, com foco no resultado a ser obtido a partir da solução para a infração disciplinar apurada.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 68)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, traz a consagração expressa do princípio da razoabilidade, cujo espectro argumentativo deve concretizar, na realidade da Administração Pública, o respeito à proporcionalidade. Também em razão de proporcionalidade, esta pode ser vislumbrada na instituição de medidas alternativas ao processo administrativo disciplinar ou à sanção disciplinar aos servidores, no caso de infrações consideradas mais brandas (pelo pequeno desvalor do comportamento ou pela inexistência ou irrelevância do dano), constatando-se, assim, que há uma vinculação às limitações do poder discricionário e que não há um desvio de finalidade do papel da administração pública ao permitir-se esse tipo de ação dialógica com o imputado, uma vez que esta obedece à razoabilidade que norteia a implementação do acordo, sempre em favor do melhor serviço à coletividade, com a redução dos custos do controle formal.

Importante destacar que não se pretende a supressão aos direitos constitucionais ínsitos no devido processo legal, até porque, caso o servidor cometa infração disciplinar e se enquadre em situação normativa prévia que possibilite o Ajustamento Disciplinar pelo consenso, mas não manifeste espontânea vontade em firmá-lo, sempre haverá a opção de utilização do processo administrativo disciplinar, na perspectiva de instrumental da ampla defesa.

Assim, a questão do Ajustamento Disciplinar precisa ser vista não como um ponto de contraposição aos preceitos constitucionais, mas como uma expressão do que é disposto já no preâmbulo da Constituição Federal, em relação à solução pacífica dos conflitos, bem como uma forma de prestígio a notáveis princípios que norteiam a Administração Pública, como a supremacia do interesse público, eficiência e razoabilidade, sendo assegurados, portanto, o cumprimento de preceitos e garantias constitucionais.

3. MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO CENÁRIO JURÍDICO ATUAL: UM MODELO DIALÓGICO PARA A ESFERA ADMINISTRATIVA

No intuito de se vislumbrar a importância dos métodos consensuais de solução de conflitos e o espaço que estes vêm tomando no cenário jurídico brasileiro nas últimas décadas, podemos traçar um paralelo entre os institutos já consolidados e utilizados em vários ramos do Direito (como o processo civil, processo penal e responsabilidade por atos de improbidade administrativa), no intuito de se aplicar, agora no âmbito do Direito Administrativo, os benefícios proclamados pela “nova” metodologia.

Com efeito, verifica-se que os meios alternativos de solução de conflitos estão em concordância com os princípios e valores constitucionais brasileiros, de modo que a sua implementação representa um avanço para a democratização do poder disciplinar administrativo, no âmbito do controle interno da Administração, em especial para o Ministério Público.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a apreciação de toda e qualquer lesão ou ameaça de direito pelo Poder Judiciário⁴, não objetivou excluir outras formas de solução de conflitos. É nesse contexto que verificamos uma certa guinada à justiça de conciliação, incentivada pelo Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/15, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, bem assim pela própria Lei da Mediação, que o antecedeu. Em meio às inovações do Código de Processo Civil, deve-se destacar o fomento às práticas consensuais de solução de conflitos, que, desde o Projeto de Lei nº 8.046/10, bem como pela exposição de motivos que levaram à consolidação do Novo CPC, já se mostrava como um assunto enfático para os novos tempos:

(...) pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz. (Exposição de Motivos da Lei nº 13.105/15, p.31).

Diante de um cenário na justiça tradicional que se apresentava burocrático, em descompasso com os primados da celeridade processual e da duração razoável do processo, o que se pretendeu com a nova sistemática, já em vigência, foi uma maior efetividade e rapidez na resolução dos litígios. Exemplo disso é o que dispõe o artigo 3º, §§2º e 3º, do CPC (Lei nº 13.105/15), no sentido de se estimular solução consensual, sempre que plausível a sua utilização:

Art. 3º [...]

§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.

A própria sistemática do Novo Código de Processo Civil buscou incentivar que os órgãos atuantes na prestação jurisdicional, como o Ministério Público, cumprissem o ideal de diálogo do Poder Público com os particulares, visando a encontrar uma solução adequada para o problema.⁵

Analisando o Direito Processual Penal, nos deparamos com os institutos da suspensão condicional do processo e da transação penal, que trazem a possibilidade de mitigação do princípio da indisponibilidade da ação pública e da obrigatoriedade, visando a fortalecer a justiça consensual e dedicar maior importância à tutela dos crimes mais graves.

4 Segundo o artigo 5º, inciso XXXV, Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

5 Em Belo Horizonte/MG, foi implementado pela Administração Pública Municipal o Controle Consensual da Administração Pública e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD), introduzida pelo art. 6º da Lei Municipal nº 9.310/06, e regulamentada pelo Decreto nº 12.636/07. Nessa disciplina, a SUSPAD constitui inovação no curso do processo administrativo disciplinar previsto no Estatuto dos Servidores do Município de Belo Horizonte, inspirada na figura da Suspensão Condicional do Processo Penal (Lei Federal nº 9.099/95). Seus objetivos centrais, além dos de desburocratizar e tornar menos dispendiosos os processos de controle disciplinar no âmbito da Administração Pública, foram conferir maior celeridade aos processos instaurados pela Corregedoria – princípio da economia processual e emitir a autorrecuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração. (FERRAZ, 2007).

A suspensão condicional do processo está prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/95 e traz a possibilidade de o Ministério Público estabelecer um acordo com o acusado, propondo o cumprimento de algumas obrigações para que haja a extinção da punibilidade após o período de dois a quatro anos. Tal instituto mitiga a indisponibilidade da ação penal e apenas pode ser utilizado em crimes em que a pena mínima cominada não exceda a 1 ano e não necessariamente é aplicado apenas aos crimes de competência prevista na referida lei dos Juizados Especiais:

Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena.

Outro instituto de composição/acordo que não acontece entre particulares, mas entre o Ministério Público e o autor do fato é a Transação Penal. Na hipótese de não haver composição civil entre o autor do fato e a vítima, pode-se aplicar a transação, de modo que o promotor de Justiça verifica se estão presentes as condições para a propositura da transação que, se for aceita, acarreta na extinção da punibilidade de modo que não haverá mais a instauração da ação penal, o que leva à mitigação do princípio da obrigatoriedade. Assim, na Lei nº 9.099/95 temos:

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

§ 1º Nas hipóteses de ser a pena de multa a única aplicável, o Juiz poderá reduzi-la até a metade.

§ 2º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado:

I - ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;

II - ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;

III - não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

§ 3º Aceita a proposta pelo autor da infração e seu defensor, será submetida à apreciação do Juiz.

§ 4º Acolhendo a proposta do Ministério Público aceita pelo autor da infração, o Juiz aplicará a pena restritiva de direitos ou multa, que não importará em reincidência, sendo registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de cinco anos. (BRASIL, 1995)

O princípio da indisponibilidade da ação penal decorreria do princípio da obrigatoriedade⁶, que, não obstante, vem sendo mitigado, como salienta Guilherme de Souza Nucci:

Como decorrência desse princípio temos o da indisponibilidade da ação penal, significando que, uma vez ajuizada, não pode dela desistir o promotor de justiça (art. 42, CPP). Logicamente, hoje, já existem exceções, abrandando o princípio da obrigatoriedade, tal como demonstra a suspensão condicional do processo, instituto criado pela Lei 9.099/95, bem como a possibilidade de transação penal, autorizada pela própria Constituição (art. 98, I). (NUCCI, 2010, p.100)

Partindo do pressuposto de que o Direito Penal cuida da lesão aos bens jurídicos em caráter subsidiário aos outros ramos do direito, como *ultima ratio*, e mesmo diante da condição de intensidade sancionatória àqueles que lesam os mais caros bens jurídicos tutelados, caminhou-se para a possibilidade de aplicação de métodos de resolução consensual de conflitos. Então, por que não aplicar tais métodos no âmbito administrativo-disciplinar?

6 "O princípio da obrigatoriedade da ação penal significa não ter o órgão acusatório, nem tampouco o encarregado da investigação, a faculdade de investigar e buscar a punição do autor da infração penal, mas o dever de fazê-lo. Ocorrida a infração penal, ensejadora de ação pública incondicionada, deve a autoridade policial investigá-la e, em seguida, havendo elementos (prova da materialidade e indícios suficientes de autoria), é obrigatório que o representante do Ministério Público apresente denúncia." (NUCCI, 2010, p.100)

Não é demais lembrar que até mesmo no sistema de responsabilidade por atos de improbidade administrativa se admite, atualmente, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, conforme se extrai da Resolução CSMP nº 3/2017⁷ e na Resolução CNMP nº 179/2017.

Seria possível a composição diante das infrações disciplinares menos graves, mediante o preenchimento de requisitos determinados, por meio da formalização de um Termo de Ajustamento Disciplinar, propondo-se, como espécies, a Transação Administrativa Disciplinar e a Suspensão Condicional do Procedimento Disciplinar Administrativo.

Assim, se um servidor pratica infração disciplinar que enseja sanções mais brandas, como é o caso da advertência e da censura (ou suspensão até um número determinado de dias), por que não adaptar a lógica da transação penal e da suspensão condicional do processo, já consagradas para o processo penal, aos casos que se submetem ao poder disciplinar da Administração⁸?

A propósito, o Conselho Nacional do Ministério Público instituiu, por meio de ato administrativo (Resolução CNMP nº 181/2017), a possibilidade negociada de solução de conflitos criminais de média gravidade, por meio de acordo de não persecução penal, sinalizando para a ampliação da disponibilidade regrada da pretensão punitiva estatal, inclusive na esfera mais grave de responsabilização.

Se o Direito Penal, que assim como o Direito Administrativo também é pautado no princípio da legalidade, adotou a mitigação do princípio da indisponibilidade da ação penal, deve-se pensar seriamente na possibilidade de flexibilização do Poder Disciplinar, de maneira que este se efetive especialmente sobre um viés do poder-dever da Administração Pública de zelar pela eficiência e bom funcionamento do serviço público.

4. DA ADOÇÃO DE MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO GERAL DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando a importância dos mecanismos de resolução consensual dos conflitos e controvérsias na esfera administrativa, é preciso que se pense em maneiras de desenvolver um sistema que funcione de forma célere e efetiva e que seja “praticável” quando da sua implementação.

No âmbito do Ministério Público, já existem previsões normativas que regulam a possibilidade de adoção dos mecanismos alternativos, não jurisdicionais, de conflitos, tendo em vista principalmente o acesso à Justiça não apenas pela via judicial, mas também pela via da autocomposição que remete ao papel do Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional e à proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme consta no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal.

Ademais, temos enunciados os princípios e as diretrizes para uma política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público⁹, instituída pelo artigo 1º da Resolução CNMP nº 118/2014, cujo objetivo é assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem

7 Art. 1º Os órgãos de execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no âmbito de suas respectivas atribuições, poderão firmar termo de ajustamento de conduta, com pessoas físicas e/ou jurídicas, nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou de algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Art. 2º O Compromisso de Ajustamento de Conduta disciplinado nesta Resolução objetiva a aplicação célere e eficaz das sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/1992, inclusive com a reparação do dano sofrido pelo erário, observados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, de forma suficiente para prevenir e reprimir a prática de atos de improbidade administrativa.

Parágrafo único. A celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no termo. (CSMP, 2017, p.4)

8 Outro exemplo de método de solução consensual é a possível composição do dano por parte do infrator, como forma de obtenção de benefícios legais, prevista na Lei nº 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), bem como a delação premiada incluída na Lei nº 8.137/1990, artigo 16, parágrafo único, na Lei nº 8.072/1990, artigo 8º, parágrafo único, na Lei 9.807/1999, e em tantas outras situações, inclusive atinentes à execução penal, em que é necessária a atuação do Ministério Público.

9 Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos. (CNMP, 2018, p.3)

a atuação institucional, por meio da implementação e da adoção de mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais.

Segundo o artigo 2º da Resolução CNMP nº 118/2014¹⁰, na implementação da política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, devem ser observados os resultados práticos advindos do consenso (como modelo de justiça), bem como a revisão dos métodos utilizados para aperfeiçoamento do procedimento e formação e treinamento de membros para tal.

Temos regulamentado, no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas, desde o advento do Ato CGMP nº 1/2018, havendo apenas a necessidade de prever as circunstâncias de sua realização em situações que envolvam a repercussão disciplinar da atuação fiscalizatória da Corregedoria, notadamente em razão da competência legal do Procurador-Geral de Justiça para o julgamento originário das infrações disciplinares de pequena e média ofensividades, assim consideradas aquelas que ensejam a aplicação das respectivas penalidades de advertência e censura.

Conforme se extrai do artigo 5º do referido ato normativo, as práticas de conciliação, mediação e/ou negociação possuem campo prático para atuação, podendo ser instauradas:

Art. 5º No exercício das funções de fiscalização e de orientação, o Corregedor-Geral do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, por despacho fundamentado, poderá instaurar procedimento visando à conciliação, mediação e/ou negociação, quando, constatada a existência de conflitos, controvérsias ou problemas que estejam prejudicando a atuação do Ministério Público, a resolução consensual for a mais indicada para o caso.

§ 1º O procedimento, que poderá ser presidido pelo Corregedor-Geral, por Subcorregedor-Geral ou por Promotor de Justiça Assessor do Corregedor-Geral, será regido pela máxima informalidade, aplicando-se, no que for compatível, as orientações constantes na Resolução CNMP n.º 118, de 1º de dezembro de 2014.

§ 2º O procedimento tramitará sob a supervisão direta da Chefia de Gabinete da Corregedoria-Geral.

§ 3º Poderão ser realizadas, inclusive na sede da Corregedoria-Geral, sessões de conciliação, mediação ou negociação entre a Corregedoria-Geral e os órgãos ou servidores do Ministério Público envolvidos no conflito, controvérsia ou problema.

§ 4º Havendo êxito na resolução consensual, o acordo será tomado por termo nos autos do procedimento, fixando-se as cláusulas necessárias ao seu cumprimento, e submetido à homologação do Corregedor-Geral.

§ 5º Homologado o acordo no procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias ou Problemas (RCCP), o Corregedor-Geral dará ciência aos interessados e determinará a fiscalização e o acompanhamento das cláusulas fixadas.

§ 6º Quando o acordo implicar a revisão das atribuições das Promotorias ou Procuradorias de Justiça, o Corregedor-Geral determinará a sua submissão à Câmara de Procuradores, nos termos dos incisos XII e XIII do art. 24 da Lei Complementar Estadual. (CGMP, 2018).

Convém lembrar que, no âmbito do Processo Disciplinar Administrativo, a legislação mineira do Ministério Público (Lei Complementar Estadual nº 34/1994) estipula a competência regulamentar a cargo da própria Corregedoria-Geral, o que se efetivou por ato aprovado, em sede do Regimento Interno da Corregedoria-Geral mineira, pela Câmara de Procuradores de Justiça, que em seu artigo 203 prevê, inclusive, que a Corregedoria regulamentará, por ato próprio, a Resolução Consensual de Conflitos.

¹⁰ Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo. (CNMP, 2018, p.3)

Verifica-se também que os servidores do Ministério Público já estão adstritos a regime consensual de Ajustamento Disciplinar, por força do Decreto Estadual nº 49.906, de 16 de dezembro de 2015, o qual prevê soluções de consenso em casos de notícias de infração administrativa.

Desse modo, é possível se vislumbrar diversos meios que concretizam o ideal da busca por soluções alternativas de resolução de conflitos, já validados no âmbito do Ministério Público, o que nos traz a convicção de que existe a necessidade de se proporcionar mais celeridade na resolução dos casos menos graves na esfera disciplinar administrativa, priorizando os meios e os recursos disponíveis para a investigação, o processo e o julgamento das infrações disciplinares mais graves, não apenas no Ministério Público, mas também para os diversos órgãos administrativos estatais.

4.1. Implementação e Regulamentação do Ajustamento Disciplinar no Ministério Público de Minas Gerais

A partir da análise da importância do tema do presente artigo para o cenário da gestão dos conflitos disciplinares, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais encaminhou proposta de Resolução Conjunta à respectiva Procuradoria-Geral e Justiça, por meio de ofício 481/2018-CGMP, no intuito de se instituir o Ajustamento Disciplinar, bem como regulamentá-lo no âmbito do regime disciplinar dos órgãos de execução do Ministério Público de Minas Gerais.

O projeto de Resolução traz as normas gerais a serem seguidas para que se realize o Ajustamento Disciplinar, bem como as especificações do Termo de Ajustamento Disciplinar e das espécies de tal instituto, quais sejam, a Transação Administrativa Disciplinar (como alternativa à Sindicância) e a Suspensão Condicional do Procedimento Disciplinar Administrativo (como alternativa à instrução do processo disciplinar, após a portaria inaugural com a imputação concreta da infração).

Para fins ilustrativos, procede-se à transcrição de alguns dos dispositivos constantes da proposta:

Art.1º. Fica instituído, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, o Ajustamento Disciplinar, que contemplará medidas alternativas ao processo administrativo disciplinar ou à sanção disciplinar aos membros do Ministério Público, nos termos desta Resolução Conjunta

§1º. O Ajustamento Disciplinar será estritamente adotado nos casos de exercício irregular da função para os quais sejam previstas, nos termos do art. 208, I e II, da Lei Complementar Estadual n. 34/1994, as penalidades de advertência ou de censura.

§2º. O Ajustamento Disciplinar também poderá ser adotado nos casos de inobservância dos deveres do cargo que, por não apresentarem cominação expressa de penalidade, autorizam a inscrição de nota desabonadora nos assentos funcionais do membro, conforme art. 209, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 34/1994.

§4º. O Ajustamento Disciplinar não substitui nem impede a celebração de Acordo de Resultados, nem este é obstáculo à celebração daquele, nos termos do art. 203 do Regimento Interno da Corregedoria, e art. 82, §4º, do Ato CGMP n. 1/2018.

Art. 2º. São requisitos para o cabimento de Ajustamento Disciplinar:

I- inexistência de má-fé por parte do membro do Ministério Público;

II- histórico funcional indicativo da suficiência e da adequação da medida, em atenção à infração funcional apurada;

III- inexistência ou insignificância do prejuízo ao erário, ou manifestação de disponibilidade para sua reparação;

IV- inexistência de procedimento disciplinar administrativo em curso contra o membro do Ministério Público, para apuração de infração para a qual se comine penalidade de censura, disponibilidade compulsória ou remoção (art. 208, II, III, IV e V);

V- inexistência de Ajustamento Disciplinar celebrado nos últimos 2 (dois) anos em favor do membro do Ministério Público;

VI- inexistência de penalidade disciplinar aplicada definitivamente, nos últimos 2 (dois) anos em desfavor do membro do Ministério Público.

Percebe-se, assim, que o resultado almejado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público mineiro resgataria a isonomia no acesso aos meios e instrumentos negociais aos membros da instituição, na gestão da pretensão disciplinar, mas não precisa ser vista apenas sob a perspectiva exclusivamente institucional do Ministério Público, podendo ser utilizada como alicerce para a implementação de procedimentos relativos à Justiça Consensual em outros órgãos administrativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste ensaio foi o fomento do debate sobre as possibilidades e os limites da efetivação de meios de Resolução Consensual de Conflitos, materializado no instituto do Ajustamento Disciplinar, no âmbito do Ministério Público, a partir da proposta de sua institucionalização no Estado de Minas Gerais, com perspectiva de que sirva de referência para a esfera administrativa em geral.

Traçou-se um paralelo com ramos do direito que já possuem métodos de efetivação da justiça consensual contidos em seu sistema normativo, no intuito de se demonstrar a importância de tal implementação em relação às infrações disciplinares de menor gravidade.

Conclui-se que a normatização do Ajustamento Disciplinar está em consonância com os princípios do Direito Administrativo, principalmente a supremacia do interesse público e a eficiência, e revela-se um meio de desconstrução da visão tradicional de poder disciplinar um poder-dever de natureza pública e indisponível, o que paradoxalmente conformaria um fim em si mesmo, sem garantias de efetividade e de ganhos sociais para a coletividade.

Desse modo, seria perfeitamente aplicável ao sistema administrativo o que já se pratica em outros ramos do Direito, de modo a se convergirem maiores esforços para o enfrentamento das infrações consideradas graves e, conseqüentemente, para a diminuição dos custos estatais com processos disciplinares, com foco na tutela preventiva e na reprodução de boas práticas institucionais.

A instituição do Ajustamento Disciplinar, nesse sentido, representará um ponto de progresso no controle disciplinar da Administração Pública, de forma a diminuir os efeitos deletérios de uma penalidade administrativa pautada apenas na visão tradicional do poder disciplinar (e do próprio efeito do processo na vida do servidor) e sem margem para flexibilização por parte dos órgãos públicos, causando, ocasionalmente, desestímulo dos membros e servidores em vez do realinhamento às práticas republicanas democráticas e da otimização dos serviços prestados.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília: 16 de março de 2015.

_____. Senado Federal. **Exposição de Motivos do Código de Processo Civil**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CGMP. **Ato nº 1, de 02 de janeiro de 2018**. Aprova a revisão e a atualização dos Atos Normativos expedidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/atos-normativos/>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

CSMP. **Resolução nº 3, de 23 de Novembro de 2017**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20171129.PDF>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; ROGÉRIO, Taiz. **A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 12, n. 134, p.52-63, abr. 2012.

FERRAZ, Luciano. **Suspensão do processo administrativo – SUSPAD: instrumento de controle consensual da administração pública e suspensão do processo administrativo disciplinar: a experiência do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. I. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. **Dispõe sobre o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, nos termos do art. 39, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/atos-normativos/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. **Revista Virtual Direito Brasileiro**. Volume 2, número 2, ano 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual De Processo Penal e Execução Penal**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2010.

SOUSA, Josean Pereira de. **Processo Administrativo Disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública**. 2015. 122 f. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado). Universidade Federal do Tocantins, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11612/71>>. Acesso em 24 fev. 2019



SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1. Breves considerações sobre o processo disciplinar clássico no âmbito das Corregedorias do Ministério Público <i>Vera Leilane Mota Alves de Souza</i>	225
3.2. Humanização na Corregedoria Nacional do Ministério Público <i>Rafael Schwez Kurkowski</i>	239
3.3. A instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público <i>Rodrigo Iennaco de Moraes e Lorena Carmo Sepúlveda</i>	255
▶ 3.4. Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público <i>Márcio de Aguiar Ribeiro</i>	269
3.5. As espécies de afastamento compulsório das funções ministeriais sob a ótica da Lei Complementar Estadual 106/2003 <i>Luciana Sapha Silveira</i>	283



ACORDO DE RESULTADOS E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: INSTITUTOS CONSENSUAIS DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E O REGIME DISCIPLINAR DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Márcio de Aguiar Ribeiro¹

Resumo: O presente artigo tem por finalidade examinar novo instituto de resolução consensual de conflitos, o Acordo de Resultados, consoante a disciplina elaborada no bojo da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), apontando suas possibilidades de aplicação do regime disciplinar de membros do Ministério Público brasileiro.

Palavras-chave: Resolução consensual de conflitos. Acordo de Resultados. Regime disciplinar de membros do Ministério Público.

Abstract: *The purpose of this article is to examine a new agreement for the consensual resolution of conflicts, the Results Agreement Act, according to the discipline elaborated in the General Recommendation CNMP-CN No. 02 of June 21, 2018 (Aracaju Recommendation), pointing out their possibilities of applying the disciplinary regime of members of the Brazilian Public Ministry.*

Keywords: *Consensual resolution of conflicts. Results Agreement Act. Disciplinary regime of members of the Brazilian Public Ministry.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Novos institutos consensuais da ação administrativa e o processo administrativo disciplinar. 3. O Acordo de Resultados e seu emprego pelas corregedorias. 4. Conclusões. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Na qualidade de agentes públicos do Estado brasileiro, os membros do Ministério Público da União sujeitam-se a regime disciplinar legalmente estabelecido. Como tema ínsito ao princípio republicano, ao conjunto de garantias e prerrogativas estabelecidas ao regular exercício do múnus ministerial, corresponderá um agrupamento de vedações, proibições e deveres a que se impõe plena observância. Decorrente, pois, do sistema de prerrogativas e sujeições tão peculiar ao regime jurídico publicista, extrai-se o regime disciplinar dos membros do Ministério Público. Trata-se, inclusive, de matéria cujas linhas primárias foram esboçadas já no plano constitucional, contemplando-se expressa previsão de controle dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público brasileiro.

Uma vez que foi afetado ao Ministério Público o cumprimento da sagrada missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os demais interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis, outorgando-lhe, para tanto, as indispensáveis ferramentas de poder, na eventualidade do abuso ou desvio funcional, o próprio ordenamento jurídico albergou os necessários mecanismos de responsabilização,

¹ Membro do Ministério Público do Trabalho. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Professor de Direito Administrativo Disciplinar da Escola de Administração Fazendária. Instrutor de Processo Administrativo Disciplinar em cursos promovidos pela Corregedoria-Geral da União. Ex-Corregedor da Secretária de Controle Interno da Presidência da República.

inclusive, com a sensibilidade de regular o tema em sistema próprio de responsabilização disciplinar, afinal, trata-se do regime disciplinar de agentes públicos que exercem parcela significativa da soberania estatal, devendo-se assegurar as condições necessárias para que os membros do *Parquet* nacional sejam capazes de desempenhar suas atribuições funcionais isentos de intimidações ou embaraços decorrentes de uma exposição demasiada à discricionariedade disciplinar, o que, infelizmente, já foi observado em relação aos servidores públicos em geral.

Atento a essa nota distintiva é que deve ser estudado, estruturado e disciplinado o regime funcional dos membros do Ministério Público. No âmbito federal, o regime disciplinar dos membros do Ministério Público da União encontra-se sistematizado no bojo da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto funcional dos ramos que integram o Ministério Público da União. Ao seu turno, as linhas gerais do regime disciplinar dos membros do Ministério Público dos Estados encontram-se insculpidas na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, merecendo maior densidade normativa nas correspondentes leis orgânicas de cada órgão ministerial.

A qualificação como agentes políticos, numa lógica republicana, não poderia jamais acomodar o entendimento de que são imunes às regras de responsabilidade aplicáveis aos agentes públicos em geral. Entretanto, considerando a necessidade de atuarem com plena independência funcional no exercício de suas competências e atribuições institucionais, sujeitam-se a regime próprio de responsabilidade, estabelecido diretamente na Constituição e nas leis de regência. Segundo Mazzilli², “colocar os agentes políticos na vala comum de responsabilidade civil seria dar azo a que não cumprissem intimoratamente o seu dever”, afinal não se deve esquecer que no cumprimento das suas atribuições constitucionalmente estabelecidas, dentre as quais a defesa do regime democrático e dos interesses cruciais da sociedade, os membros do Ministério Público poderão atuar em manifesta rota de colisão com agentes detentores do poderio político e econômico.

Nesse sentido, o sistema de responsabilização aplicável aos membros do Ministério Público encontra-se pautado na justa harmonização entre uma atuação dotada de plena autonomia no exercício funcional e a adoção de eficientes medidas de coibição a possíveis transgressões funcionais. Deve-se assegurar ao membro a prerrogativa de agir sem intimidação, embaraço ou interferências indevidas, outorgando-lhe a independência necessária para o desempenho eficaz e destemido de suas funções, submetendo-lhe, ao seu turno, a regime de responsabilidade sóbrio e ponderoso, arregimentado em vetores razoáveis de prevenção e repressão a excessos e desvios funcionais. Consoante os contornos normativos vigentes, os membros do Ministério Público brasileiro submetem-se a quatro esferas distintas de responsabilização: civil, penal, política e administrativa.

Em razão de sua atividade funcional encontram-se os membros do Ministério Público sujeitos à seara de responsabilidade administrativa, que consiste na responsabilização de seus agentes pelo descumprimento de deveres funcionais. Esta singular seara de responsabilidade encontra-se fundamentada no exercício da função administrativa pelos órgãos do Ministério Público. Ou seja, trata-se de atuação do órgão ministerial na qualidade de Administração Pública, vinculada, pois, a regime estatutário que prevê proibições, deveres, infrações e sanções administrativas.

A delimitação ora apontada revela grande importância para a exata compreensão do regime disciplinar dos membros do Ministério Público, pois, muito embora categorizados como agentes políticos do Estado brasileiro, dotados das mais amplas garantias e prerrogativas para o cumprimento do múnus institucional, na seara administrativa encontram-se subordinados aos mesmos princípios que vinculam os demais agentes da Administração Pública, de modo que a apuração de responsabilidade disciplinar dos agentes ministeriais nada mais é do que uma expressão dos poderes da Administração Pública.

Por conseguinte, tem-se que o poder disciplinar é uma decorrência direta do poder hierárquico, que, por sua vez, é ínsito ao exercício da função administrativa. Como sabemos, a função administrativa não é uma exclusividade do Poder Executivo, também estando presente nos demais poderes da República. Neste

² MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 7 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 644.

mesmo sentido é o escólio de Maria Sylvania Zanella Di Pietro³, para quem o poder hierárquico, “mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício das funções institucionais, ele existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição”.

Observa-se, portanto, que os membros do Ministério Público, apesar da independência funcional que lhes é peculiar, sujeitam-se ao controle administrativo de órgãos superiores e diretivos da instituição (tais como Procuradoria-Geral, Conselho Superior, Corregedoria-Geral, Conselho Nacional do Ministério Público), sob o aspecto da conduta funcional e atos da vida pessoal que afrontem a probidade e o decoro, que se exigem de todo agente público, especialmente daqueles que exercem significativa parcela de autoridade estatal.

Assim, no regular exercício da função administrativa disciplinar, o Ministério Público, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Dentre os princípios ora arrolados, assumem relevância aos propósitos do presente artigo os princípios da finalidade e da eficiência, a impor aos órgãos correccionais do Ministério Público uma melhor racionalização dos procedimentos administrativos disciplinares, por meio do aperfeiçoamento de medidas controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação aos seus potenciais benefícios.

No curso da práxis administrativa, observa-se, muitas vezes, que as infrações disciplinares leves ou de menor gravidade nem sempre são efetivamente coibidas por meio da instauração do custoso (custo em sentido material e imaterial) processo administrativo disciplinar, seja pela não aplicação das penalidades cabíveis em virtude da cominação do lapso prescricional corresponde, afinal a instrução do processo demanda tempo, por vezes demasiado; seja pela própria inaptidão dessas sanções para a efetiva recomposição da normalidade administrativa.

A paradoxal situação tem desafiado os órgãos correccionais do Ministério Público brasileiro a buscar soluções alternativas que sejam mais adequadas à coibição de desvios funcionais e à restauração da regular atuação dos órgãos ministeriais. Busca-se, então, a adoção de mecanismos de resolução consensual de conflitos, mesmo na seara disciplinar, decorrente da evolução da cultura da eficiência, da resolutividade e do consenso. Dentre esses mecanismos de atuação resolutiva do Ministério Público na seara disciplinar, passa-se a examinar a disciplina do novel instituto do “Acordo de Resultados”, procedimento administrativo que ganhou destaque nacional no bojo da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), de iniciativa da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

2. NOVOS INSTITUTOS CONSENSUAIS DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A dogmática jurídico-administrativa, transformada para fins de adequação às novas formas de relacionamento jurídico travado entre administrado e Administração, viu-se obrigada ao desenvolvimento de novos espaços, não só de participação do administrado, mas também de efetiva negociação sob a ótica da reciprocidade de concessões, favorecendo e proporcionando a obtenção de um equilíbrio de interesses originalmente contrapostos.

Consoante acurada lição de Diogo Figueiredo de Moreira Neto⁴, ao tratar dos novos institutos consensuais da atuação administrativa, o interesse em dirimir o conflito e retornar à normalidade nas relações sujeitas à disciplina administrativa é da maior importância, tanto na esfera social quanto na esfera econômica, justificando que sejam encontrados modos alternativos de atendimento ao interesse público

3 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 22. Ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009, p. 93/94.

4 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro n. 231, 2003. p. 153-154.

envolvido, que nem sempre serão aqueles que deveriam ser unilateralmente aplicados pelo Poder Público. Colacionam-se as palavras do mencionado autor:

Os acordos substitutivos são instrumentos administrativos, que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração, sempre que, de ofício ou por provocação do interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mais célere ou com menores custos.

O ordenamento jurídico brasileiro passa a absorver esse novo cenário processual que se pauta pelo advento de institutos pró-consensuais a fundamentar uma atuação mais dialógica por parte da Administração Pública, permitindo-se, em complemento ao tradicional modelo unilateral de apuração e sancionamento, a laboração negociada entre Administração Processante e processado, de forma a possibilitar uma oportunidade de acerto de contas com a lei, por meio da suavização da sanção administrativa a ser aplicada em troca de uma colaboração efetiva e continuada por parte do infrator.

Diversamente do que se poderia inadvertidamente imaginar, essas novas modalidades negociais de resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública não fundamentarão, jamais, a renúncia do interesse público, mas, em verdade, a negociação dos modos de atingi-lo com maior eficiência e rendimento. Pela autoridade e lucidez dos argumentos expostos, vale-se uma vez mais das lições de Neto⁵:

Afastadas as convicções que se tornaram ideologizadas pelo tempo e pela inércia, a objeção central técnica remanescente se prendia à interpretação dada ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Segundo a ótica então dominante, na esfera administrativa seria impossível negociar com o interesse público, o que proscreveria o emprego de todos os instrumentos do gênero, incluindo-se os de composição extrajudicial de conflitos, como a conciliação, a mediação, a arbitragem, e os ajustamentos de conduta.

Ora, distintamente do que se possa aceitar sem maiores indagações, em todas as modalidades preventivas e de composição de conflitos em que se envolva a Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, jamais se cogita de negociar o interesse público, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência

Vale salientar que o ordenamento jurídico brasileiro já de algum tempo prevê a aplicabilidade de alguns instrumentos consensuais com características típicas de acordos substitutivos, a exemplo do Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta (Lei nº 7.347/85) e do Termo de Compromisso de Cessação de Conduta (Lei nº 8.884/94). A tendência pela valorização de uma Administração Pública consensual (ou dialógica) é inegável e irreversível, estando tal diretriz hoje consagrada em diploma legislativo próprio, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispondo expressamente sobre a possibilidade de autocomposição de conflitos no âmbito da própria Administração Pública⁶.

Segundo essa mesma toada, o atual Código de Processo Civil consagrou como normas fundamentais do processo civil os princípios da cooperação e consensualidade, estabelecendo, expressamente, *que 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*.

Observa-se, pois, que o referido comando normativo se dirige diretamente ao Ministério Público, de modo que o ideal de atuação resolutiva e conciliatória também deve ser concretizado pelos órgãos ministeriais. O Conselho Nacional do Ministério Público, **órgão que** congrega a unidade institucional e o caráter nacional do *Parquet* brasileiro, tem publicado relevante normatização que consolida, na seara de

5 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novas tendências da democracia: Consenso e Direito Público na virada do século – O caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado** (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

6 Art. 32. 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.

atuação do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição.

Como exemplos de normas que expressamente contemplam esses mecanismos resolutivos, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e outras convenções processuais, pode-se mencionar 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; a **Resolução nº 150 de 9 de agosto de 2016**, que dispõe sobre criação de Núcleo de Solução Alternativa de Conflitos e dá outras providências; a Recomendação nº 54 de 28 de março de 2017; e, com especial importância aos objetivos da presente reflexão, a **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018**, a Recomendação de Aracaju, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.

O panorama normativo ora mencionado coloca fora de dúvidas a possibilidade de utilização de todos esses mecanismos de autocomposição na seara da atuação finalística do órgão ministerial. O que se coloca em questão no presente tópico é sobre a possibilidade de emprego desses mesmos mecanismos no âmbito da atuação-meio do *Parquet*, ou seja, o Ministério Público no exercício da função administrativa. Pautando o tema de forma ainda mais direta, torna-se juridicamente viável a adoção de mecanismos de autocomposição dos conflitos, controvérsias e problemas verificados na seara da responsabilidade disciplinar?

Sustenta-se que sim.

E o ponto de partida para a resposta positiva ao questionamento ora formulado está no próprio aspecto teleológico do processo administrativo disciplinar. Equivocam-se aqueles que supõem ser o objetivo final do processo administrativo disciplinar a aplicação da sanção administrativa. Diversamente, o escopo primordial do processo administrativo disciplinar é promover a recomposição da normalidade administrativa abalada pela prática do ilícito disciplinar. Consoante o escólio de José Armando da Costa⁷, “*embora a maioria dos estatutos e regulamentos seja silente a respeito da aplicação do regime disciplinar, deixa, contudo, entrever implicitamente que o seu objetivo é a regularidade e o aperfeiçoamento gradativo do serviço público*”. Por isso, conclui o mesmo autor, para que tal finalidade seja alcançada, se torna premente

que a sua aplicação não sofra nenhuma deformação, que seja posto em prática em consonância com os legítimos interesses para os quais foi instituído. Deve ser acionado de forma consciente e desapaixonada, bem como de maneira não odienta, a fim de que não degrade o ambiente funcional.

Outro ponto que merece ser destacado é a incidência do princípio da eficiência no exercício da função disciplinar pela Administração Pública processante. Economicidade, produtividade, uso racional da máquina pública, celeridade, redução de custos, qualidade e rendimento funcional são a essência do princípio da eficiência, cujos atributos devem pautar a atuação dos órgãos correccionais do Ministério Público, sempre com o compromisso de buscar a mais legítima e adequada satisfação do interesse público primário na investigação de ilícitos.

Consoante as lições de Di Pietro⁸, o princípio da eficiência administrativa apresentaria dois aspectos principais, que representariam, em verdade, uma dualidade meio/fim. O princípio vincula-se ao modo de conduta dos agentes públicos, assim como o modo de organizar, estruturar e disciplinar a ação administrativa (atividade-meio) e, ao mesmo tempo, à busca pelos resultados mais benéficos à sociedade (atividade-fim). Harmonizando esses dois aspectos do princípio da eficiência ao regime disciplinar de agentes públicos, a recomposição da normalidade administrativa eventualmente abalada pela prática da infração administrativa deve ser realizada através do expediente (processo/procedimento) menos oneroso, e que permita o aproveitamento máximo dos escassos recursos de que a administração dispõe para consecução do interesse público primário.

⁷ COSTA, José Armando. **Direito Administrativo Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 48.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit., p. 83-84.

No plano legal, a necessidade de observância ao mandamento da eficiência, insculpido na necessidade de adequação entre os meios e fins da ação administrativa, remonta aos auspícios da década de 60, cujo art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (ainda vigente), ao dispor sobre o controle das atividades da Administração Federal, estabelecia que o “*trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco*”. No bojo do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União⁹, órgão central do sistema de correição do Poder Executivo Federal, o qual tivemos a honra de colaborar com a produção do aludido texto doutrinário, consta sóbria recomendação acerca das devidas cautelas a anteceder a inauguração da custosa seara disciplinar:

A instauração da seara administrativa punitiva não deve ser banalizada no âmbito da Administração Pública, requerendo, conforme estudado no tópico sobre juízo de admissibilidade, escorreito exame de prudência e moderação. No âmbito dos procedimentos administrativos, a instância disciplinar deve ser idealizada, em analogia aos institutos da Ciência Criminal, como a *ultima ratio* do Direito Administrativo. Ou seja, apenas quando outros instrumentos não forem mais suficientes à recondução da normalidade administrativa é que deve a instância correicional ser acionada, afinal, o direito punitivo da Administração sempre deve ser visto como área de aplicação residual, excepcional e sem excessos.

Não se está a postular a total dispensabilidade da efetiva inauguração da seara disciplinar por meio da instauração do processo administrativo disciplinar. Sustenta-se, apenas, que, a depender da gravidade da falta disciplinar, podem ser adotados procedimentos outros, menos custosos e mais aptos à recomposição da normalidade administrativa, da regularização da conduta funcional e da recomposição de eventuais danos causados, atendendo-se, dessa maneira, ao curial ditame da eficiência administrativa.

Sob tal vertente já se verifica no âmbito dos órgãos correicionais a aplicação desses valiosos instrumentos consensuais da ação administrativa. Assim, por exemplo, na seara da Administração Pública Federal, nos termos da Instrução Normativa CGU nº 02, de 30 de maio de 2017, disciplinou-se a possibilidade de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal de celebrarem, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, desde que atendidos os requisitos previstos naquele ato normativo. Em condições semelhantes, também restou autorizada a celebração de Termo de Compromisso no âmbito da Corregedoria do Ministério Público do Trabalho (art. 3º, inciso XX, da Resolução CSMPT nº 144, de 27 de abril de 2017) e do Termo de Ajustamento Disciplinar no âmbito da Corregedoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Também no âmbito do CNMP, a aplicação de institutos de resolução consensual de conflitos na seara da atuação disciplinar do colendo Conselho tem sido objeto de profunda reflexão e estudo. Assim, por exemplo, por iniciativa do Conselheiro Valter Shuenquener, foi apresentado ao Plenário, em 15 de maio de 2018, proposta de resolução que visa a instituir a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público nacional, no exercício do poder disciplinar. Vale salientar que, com o intento de fomentar política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de mediação, autocomposição e resolução consensual de conflitos no Ministério Público brasileiro, foi criado, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, o Núcleo Provisório de Solução Alternativa de Conflitos¹⁰, *com o objetivo de fomentar a solução alternativa e amigável dos conflitos, por meio da autocomposição, mediação e conciliação, nos processos de competência deste Conselho que envolvam direito de natureza disponível, a critério de cada Conselheiro Relator.*

9 Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-maio-2017.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2019.

10 Destaque-se que, em julgamento de Recurso Interno interposto no curso do Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00628/2018-04, relatoria do Cons. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, julgado em 26/02/2019, o Plenário ementou que “não se está a afirmar que os direitos envolvidos na esfera disciplinar, por serem indisponíveis, não poderão ser passíveis de autocomposição, mediação ou conciliação”. Pode-se concluir, dessa maneira, que o CNMP detém a competência para aplicar instrumentos consensuais de resolução de conflitos no exercício de sua competência disciplinar.

No âmago desse novo paradigma de exercício da competência disciplinar do Ministério Público, restou disciplinado o instituto do Acordo de Resultados, que poderá ser proposto pela Corregedoria aos membros do Ministério Público quando, em decorrência de correições e inspeções, constatarem-se inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais.

3. O ACORDO DE RESULTADOS E SEU EMPREGO PELAS CORREGEDORIAS

Nem sempre a apuração de ilícitos disciplinares e a consequente punição do agente infrator possuem a aptidão para recompor a normalidade administrativa, assegurando-se o bom funcionamento interno dos serviços e da ordem administrativa, a boa imagem da instituição e a preservação dos princípios e valores que devem modelar a conduta funcional, tais como decoro, probidade, urbanidade, zelo, comprometimento, eficiência, etc. Não raras vezes, o emprego imoderado dos procedimentos disciplinares ocasiona efeitos colaterais indesejáveis, distanciando-se o meio empregado, por exemplo, o processo administrativo disciplinar, da finalidade precípua do regime disciplinar de agentes públicos, gerando distorções que fragilizam a produtividade e a qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, o aproveitamento dos mecanismos de resolução consensual de conflitos disciplinares constitui uma alternativa para a correção dessas distorções, eliminando-se burocracias e conferindo maior celeridade na efetiva solução da celeuma disciplinar.

A aplicação desses institutos resolutivos pela Administração Processante revela especial pertinência na apuração de infrações administrativas de menor potencial ofensivo, infrações disciplinares leves, que não configurem ilícito penal ou ato de improbidade administrativa nem representem vultosos danos ao patrimônio público, puníveis com sanções de advertência e/ou censura, estando, ainda, submetidas a estreitos prazos prescricionais.

Sensível a essa realidade, ganha destaque a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju), por meio da qual a Corregedoria Nacional do Ministério Público dispôs sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas respectivas corregedorias. A Recomendação de Aracaju representa um novo paradigma de atuação das corregedorias dos órgãos ministeriais, contemplando inovações relevantes no campo de suas atividades avaliativas, orientativas, fiscalizatórias e disciplinares, agora norteadas para aferição da eficiência funcional da atuação dos membros do Ministério Público, de modo que a produção de resultados apresentados pelos membros assume importância central no bojo das correições e inspeções. Qualidade da atuação resolutiva; esforço e produtividade; duração razoável e tempestividades dos serviços; eficiência funcional da atuação; proatividade e governança, estes são alguns dos aspectos que merecerão acurada atenção no bojo de correições e inspeções a serem realizadas sob inspiração desse ato recomendatório.

Em síntese, intenta-se promover a consolidação de um compromisso estratégico voltado à produção de resultados socialmente relevantes. É justamente neste novo contexto, de transição de uma atuação burocrática para a construção de um Ministério Público verdadeiramente resolutivo que eventuais desvios funcionais e irregularidades administrativas receberão tratamento diferenciado, com a aplicação de procedimentos que também sejam aptos, para além de recompor a normalidade administrativa abalada, a promover o ajustamento de conduta em prol da realização dos resultados esperados.

Nessa toada, a Recomendação de Aracaju estabelece um procedimento correccional absolutamente consentâneo com os propósitos ali enunciados, o “Acordo de Resultados”. A estrutura básica do novel instituto encontra-se disciplinada nos seguintes termos:

Art. 33. A equipe correccional poderá ainda sugerir ao Corregedor-Geral a propositura de Acordo de Resultados aos órgãos correccionados, que será tomado dos Membros do Ministério Público quando,

em decorrência de correição, constatarem-se inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos Ministeriais.

§ 1º O Acordo de Resultados será regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade e nele haverá, sempre que for compatível, a fixação de prazos e metas a serem alcançadas.

§ 2º O Acordo de Resultados será também cabível nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 3º O Acordo de Resultados não impede a instauração de Reclamação Disciplinar ou de Processo Administrativo Disciplinar quando for constatada hipótese de falta funcional.

§ 4º O Corregedor-Geral analisará, motivadamente, de acordo com o caso concreto e por critérios de conveniência e oportunidade, quando o Acordo de Resultados poderá ser mais produtivo e eficiente que a adoção de outras providências.

Da análise dos dispositivos trazidos à baila, pode-se conceituar o Acordo de Resultados, como *procedimento administrativo de natureza consensual, que tem por finalidade promover a adequação de condutas funcionais de membros do Ministério Público quando constatados indícios de infrações administrativas decorrentes de inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais, assim como infrações relacionadas à intempestividade no exercício das correspondentes atribuições funcionais.*

Sob o aspecto da abrangência objetiva, cabe destacar que o aludido procedimento correicional tem aplicação limitada, não se mostrando propício ao enfrentamento de toda e qualquer infração administrativa, independentemente de sua natureza. A interpretação teleológica do dispositivo conduz ao entendimento de que o emprego do Acordo de Resultados somente tem procedência em relação a um conjunto delimitado de faltas disciplinares funcionais, que têm, como traço comum, núcleo comportamental afeto ao descumprimento da eficiência funcional da atuação finalística dos membros e da duração razoável e tempestiva dos serviços e expedientes sob responsabilidade dos mesmos.

Tomando como parâmetro o regime disciplinar exposto no bojo da Lei Complementar nº 75, de 2º de maio de 1993, podem servir como exemplo de infrações contempladas pelo instituto em exame, a inobservância dos seguintes deveres funcionais, enumerados no art. 236 do aludido diploma legal: cumprir os prazos processuais (inc. I); atender ao expediente forense e participar dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença; ou assistir a outros, quando conveniente ao interesse do serviço (inc. V); adotar as providências cabíveis em face das irregularidades de que tiver conhecimento ou que ocorrerem nos serviços a seu cargo (inc. VII); desempenhar com zelo e probidade as suas funções (inc. IX).

Depreende-se, desde já, que se tratam de faltas disciplinares leves ou médias a justificar, quando cabível, a aplicação de sanções administrativas que variam entre a advertência e censura à suspensão. Talvez, aqui, um dos mais relevantes aspectos do novo instrumental. Tratando-se de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, nem sempre se justifica a deflagração do custoso processo administrativo disciplinar, que, em inúmeros casos, em decorrência do tempo de instrução processual, são fulminados com o reconhecimento do advento do lapso prescricional, ou, mesmo quando encerrado com a aplicação da sanção administrativa admoestativa (advertência ou censura), não existe garantia efetiva de plena recomposição da regularidade da atuação funcional.

Sob o viés da competência, competirá ao Corregedor-Geral de cada ramo do MP ofertar a proposta de acordo ao membro interessado, que poderá ser formalizada de ofício, por sugestão da equipe correicional, ou, ainda, por requerimento do próprio interessado. Aqui uma importante observação. Embora se trate de instituto de natureza consensual, demandando, pois, a plena aquiescência do membro para o aperfeiçoamento do ato negocial, trata-se de competência discricionária do Corregedor, *que analisará, motivadamente, de acordo com o caso concreto e por critérios de conveniência e oportunidade, quando o Acordo de Resultados poderá ser mais produtivo e eficiente que a adoção de outras providências.* Dito em outras palavras, o acordo somente será formalizado em razão do manifesto interesse da administração, não existindo direito subjetivo do membro inquirido à pactuação do Acordo de Resultados.

Muito embora a norma seja silente, não se tratando de uma das hipóteses legais de inviabilidade de delegação de competência¹¹, entendemos que tal atribuição poderá ser delegada a outras autoridades da estrutura orgânica das corregedorias, a exemplo de Corregedores Adjuntos, Corregedores Auxiliares, Coordenadores Disciplinares, etc. Defende-se, ainda, que sempre que ao Corregedor-Geral for atribuída, pelas correspondentes leis orgânicas, a competência para a instauração do processo administrativo disciplinar, a decisão pela apresentação de proposta de acordo independerá de ratificação ou referendo por parte do respectivo Conselho Superior.

Quanto ao momento de apresentação da proposta de acordo, entende-se que se trata de matéria intrinsecamente ligada à fase pré-processual do juízo de admissibilidade, assim entendido como a análise preliminar em que a autoridade competente examina os elementos existentes de autoria e materialidade e os pondera à vista da necessidade de determinar a inauguração da seara disciplinar, agregando justa causa ao ato de instauração do adequado procedimento de natureza disciplinar¹². É justamente na fase do juízo de admissibilidade que caberá à autoridade competente ponderar acerca da melhor maneira de recompor a normalidade administrativa, escolhendo o procedimento administrativo que, à luz do caso concreto, apresente maior aptidão para o atendimento do interesse público primário, seja através dos tradicionais procedimentos disciplinares, seja através dos mecanismos de resolução consensual de conflitos.

Inobstante o momento usual para apresentação da proposta esteja localizado em etapa anterior à propositura do processo administrativo disciplinar, levando em consideração os princípios da finalidade e do formalismo moderado, entendemos ser plenamente possível que a propositura do acordo seja formalizada em período posterior à instauração do processo administrativo disciplinar, desde que não tenha sido encerrada a fase de instrução processual.

Em relação ao conteúdo do Acordo de Resultados, cumpre ressaltar que se trata de instituto resolutivo que tem por objetivo a plena recomposição da regularidade da atuação funcional, de modo a fomentar o concreto aperfeiçoamento da conduta funcional, objetivamente aferível através das metas de produtividade e de resultados estabelecidas, sendo regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade. Neste sentido, as cláusulas contratuais deverão contemplar, entre outros aspectos, os seguintes: delimitação dos fatos que ensejaram a propositura do acordo; qualificação do membro interessado; reconhecimento pelo membro das condutas irregulares praticadas; descrição pormenorizada das obrigações assumidas, com a fixação de metas de produtividade e prazos a serem realizados¹³; modo de controle e fiscalização das obrigações assumidas; prazo de vigência, etc.

Considerando a natureza jurídica continuativa das obrigações encetadas no acordo, entende-se plenamente possível que ao longo do acompanhamento do seu cumprimento possam ser adotadas alterações em relação ao conteúdo das cláusulas obrigacionais, promovendo-se as adaptações necessárias à obtenção dos melhores resultados possíveis, afinal, o *Acordo de Resultados será regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade*. Assim, por exemplo, poderá ser promovida a remodelagem de metas de produtividade; o remanejamento de cronogramas e prazos; a adição, eliminação ou modificação das obrigações estabelecidas; ou seja, toda e qualquer adequação que concorra à produção mais exitosa dos resultados almejados. Registre-se que, em razão da natureza bilateral do instituto em exame, a aquiescência do membro compromissário será sempre indispensável ao aperfeiçoamento das modificações das cláusulas contratuais, cabendo ponderar que a recusa imotivada do interessado em aderir à proposta de alteração do ato negocial poderá ensejar o encerramento do acordo, com a imediata instauração dos procedimentos disciplinares aplicáveis ao feito.

11 O art. 13 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aplicável subsidiariamente ao regime disciplinar do Ministério Público, assim enumera as hipóteses de indelegabilidade de competência: i) edição de atos de caráter normativo; ii) decisão de recursos administrativos; iii) as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

12 RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 84/86.

13 Aponta-se como exemplos, entre outros, o estabelecimento do número mínimo de procedimentos extrajudiciais e judiciais a serem instaurados, movimentados e concluídos no mês; os dias e os horários de atendimento ao público e a respectiva quantidade de atendimentos; estabelecimento de parâmetros para aferição da qualidade técnica de peças jurídicas judiciais e extrajudiciais elaboradas pelo membro; participação em treinamentos, cursos e capacitações; quantidade mínima de atividades de interlocução social, tais como audiências públicas, reuniões intergovernamentais, encaminhamento de relatório periódico de atividades, etc.

Pertinentemente aos efeitos decorrentes da formalização do ato negocial, muito embora a Recomendação de Aracaju estabeleça corretamente que *o Acordo de Resultados não impede a instauração de Reclamação Disciplinar ou de Processo Administrativo Disciplinar quando for constatada hipótese de falta funcional*, não há dúvidas de que o principal atrativo motivacional para adesão do membro correccionado aos termos do acordo seja a possibilidade de obstar a inauguração da seara de responsabilidade administrativa, possibilitando-se ao membro a recomposição de sua conduta funcional através da demonstração da melhora qualitativa e quantitativa dos resultados oriundos de suas atividades. Sob tal aspecto, sustenta-se que sempre que houver a paralização da seara de responsabilização disciplinar, deverá ser reconhecida, igualmente, a suspensão da prescrição da sanção disciplinar. Na hipótese, deve haver o reconhecimento da aplicação subsidiária da regra insculpida no art. 34 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, segundo a qual *a instauração do procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição*.

4. CONCLUSÕES

O sistema de responsabilização aplicável aos membros do Ministério Público encontra-se pautado na justa harmonização entre uma atuação dotada de plena autonomia no exercício funcional e a adoção de eficientes medidas de coibição a possíveis transgressões funcionais.

Tem-se que o poder disciplinar é uma decorrência direta do poder hierárquico, que, por sua vez, é insito ao exercício da função administrativa. Como sabemos, a função administrativa não é uma exclusividade do Poder Executivo, também estando presente nos demais poderes da República. O poder hierárquico, mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício das funções institucionais, existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição.

Os membros do Ministério Público, apesar da independência funcional que lhes é peculiar, sujeitam-se ao controle administrativo de órgãos superiores e diretivos da instituição (tais como Procuradoria-Geral, Conselho Superior, Corregedoria-Geral, Conselho Nacional do Ministério Público), sob o aspecto da conduta funcional e atos da vida pessoal que afrontem a probidade e o decoro.

No regular exercício da função administrativa disciplinar, o Ministério Público, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784/99, obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Dentre os princípios ora arrolados, assumem destacada relevância os princípios da finalidade e da eficiência, a impor aos órgãos correccionais uma melhor racionalização dos procedimentos administrativos disciplinares, por meio do aperfeiçoamento de medidas controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação aos seus potenciais benefícios.

Observa-se, muitas vezes, que as infrações disciplinares leves ou de menor gravidade nem sempre são efetivamente coibidas por meio da instauração do custoso processo administrativo disciplinar, seja pela não aplicação das penalidades cabíveis em virtude da cominação do lapso prescricional correspondente, seja pela própria inaptidão dessas sanções para a efetiva recomposição da normalidade administrativa.

Busca-se, então, a adoção de mecanismos de resolução consensual de conflitos, mesmo na seara disciplinar, decorrente da evolução da cultura da eficiência, da resolutividade e do consenso. Dentre esses mecanismos de atuação resolutiva do Ministério Público na seara disciplinar, instituto do “Acordo de Resultados”, procedimento administrativo que ganhou destaque nacional no bojo da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018 (Recomendação de Aracaju).

Conceitua-se o Acordo de Resultados como procedimento administrativo de natureza consensual, que tem por finalidade promover a adequação de condutas funcionais de membros do Ministério Público quando constatados indícios de infrações administrativas decorrentes de inadequação, ineficiência ou má

qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais, assim como infrações relacionadas à intempestividade no exercício das correspondentes atribuições funcionais.

Sob o aspecto da abrangência objetiva, o emprego do Acordo de Resultados somente tem procedência em relação a um conjunto delimitado de faltas disciplinares funcionais, que têm, como traço comum, núcleo comportamental afeto ao descumprimento da eficiência funcional da atuação finalística dos membros e da duração razoável e tempestiva dos serviços e expedientes sob responsabilidade dos mesmos.

Sob o viés da competência, competirá ao Corregedor-Geral de cada ramo do MP ofertar a proposta de acordo ao membro interessado, que poderá ser formalizada de ofício, por sugestão da equipe correcional, ou, ainda, por requerimento do próprio interessado. Inobstante a natureza bilateral do instituto, ele será sempre firmado no interesse da administração, não havendo direito subjetivo do membro interessado na efetiva formalização do pacto.

Em relação ao conteúdo do Acordo de Resultados, as cláusulas contratuais deverão contemplar, entre outros aspectos, os seguintes: delimitação dos fatos que ensejaram a propositura do acordo; qualificação do membro interessado; reconhecimento do membro em relação às condutas irregulares cometidas; descrição pormenorizada das obrigações assumidas, com a fixação de metas de produtividade e prazos a serem realizados, modo de controle e fiscalização das obrigações assumidas, prazo de vigência, etc.

Considerando a natureza jurídica continuativa das obrigações encetadas no acordo, entende-se plenamente possível que ao longo do acompanhamento do seu cumprimento possam ser adotadas alterações em relação ao conteúdo das cláusulas obrigacionais, promovendo-se as adaptações necessárias à obtenção dos melhores resultados possíveis.

Formalizado o Acordo de Resultados, poderá ser determinada a paralização da persecução punitiva administrativa, hipótese em que deverá ser reconhecida a suspensão da prescrição da sanção disciplinar, nos termos da regra insculpida no art. 34 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, segundo a qual a instauração do procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

Ante tudo o que foi exposto no presente artigo, conclui-se que o novel instituto do Acordo de Resultados é absolutamente consentâneo com os objetivos de construção de um Ministério Público verdadeiramente resolutivo, apto a promover incremento da eficiência da atuação correcional com cumprimento de suas atribuições institucionais, produzindo-se o máximo possível de resultados relevantes, mediante a simplificação de processos e supressão de procedimentos de controle que se evidenciem puramente formais, ou cujo custo seja manifestamente superior aos riscos envolvidos.

5. REFERÊNCIAS

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-maio-2017.pdf>>.

COSTA, José Armando. **Direito Administrativo Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. Ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 7 ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novas tendências da democracia: Consenso e Direito Público na virada do século – O caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)**.

Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. n. 231. Rio de Janeiro, 2003.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SEÇÃO 3 – NOVOS ASPECTOS DA ATUAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1. Breves considerações sobre o processo disciplinar clássico no âmbito das Corregedorias do Ministério Público <i>Vera Leilane Mota Alves de Souza</i>	225
3.2. Humanização na Corregedoria Nacional do Ministério Público <i>Rafael Schwez Kurkowski</i>	239
3.3. A instituição do Ajustamento Disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público <i>Rodrigo Iennaco de Moraes e Lorena Carmo Sepúlveda</i>	255
3.4. Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público <i>Márcio de Aguiar Ribeiro</i>	269
▶ 3.5. As espécies de afastamento compulsório das funções ministeriais sob a ótica da Lei Complementar Estadual 106/2003 <i>Luciana Sapha Silveira</i>	283



AS ESPÉCIES DE AFASTAMENTO COMPULSÓRIO DAS FUNÇÕES MINISTERIAIS SOB A ÓTICA DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 106/2003

*SPECIES OF COMPULSORY LEAVE FROM MINISTERIAL FUNCTIONS UNDER THE OPTICS OF COMPLEMENTARY
STATE LAW 106/2003*

Luciana Sapha Silveira¹

Resumo: Este artigo pretende trazer à reflexão breves comentários sobre as espécies de afastamento compulsório previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, os quais servem para instrumentalizar a atividade de controle dos desvios funcionais e das infrações disciplinares mais relevantes eventualmente cometidas pelos membros da instituição, dando concretude ao princípio da eficiência preconizado no artigo 37, *caput*, da Constituição da República.

Palavras-chave: Ministério Público. Procedimento Administrativo Disciplinar. Afastamento Compulsório. Princípio da Eficiência.

Abstract: *This article intends to bring to reflection brief comments about the species of compulsory leave provided by the Organic Law of Public Ministry of Rio de Janeiro State meant to instrumentalize the control activity of functional deviations and the most relevant disciplinary infractions eventually committed by institution members, giving concreteness to the principle of efficiency as provided in the caput of article 37 of the Republic Constitution.*

Keywords: *Public Ministry. Disciplinary Administrative Procedure. Compulsory leave. Principle of Efficiency.*

Sumário: 1. Apresentação. 2. Procedimento administrativo disciplinar. 3. Afastamento provisório. 4. Afastamento decorrente de deflagração de processo criminal. 5. Afastamento cautelar. 6. Aplicação subsidiária da Lei Orgânica do Ministério Público da União. 7. Afastamento decorrente do ajuizamento de ação civil para perda do cargo. 8. Sinopse. 9. Conclusão. 10. Referências.

1. APRESENTAÇÃO

O Ministério Público dos Estados é organizado, em normas gerais, pela Lei Federal nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), ao passo que cada Estado-Membro possui competência legislativa para editar a Lei Orgânica do respectivo *Parquet*, com detalhes e minúcias características da autonomia decorrente do pacto federativo. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual Complementar 106, de 03 de janeiro de 2003, institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

¹ Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Procuradora de Justiça.

A Lei Estadual Complementar 106/2003 substituiu a Lei Complementar 28/82; a qual, até então, vinha sofrendo uma série de intervenções legislativas, no afã não só de adequar a norma de regência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro à ordem constitucional de 1988, como de modernizar o próprio funcionamento da Instituição².

Obviamente, é salutar que haja mecanismos de controle dos agentes ministeriais, tanto no âmbito interno (Corregedoria-Geral) como no externo (Conselho Nacional do Ministério Público), sendo inquestionável que os membros da Instituição se sujeitam a poder disciplinar próprio. Nas palavras de Vitor Fernandes Gonçalves³:

Em realidade, o controle a que está sujeito o membro do MP pode ser identificado em, ao menos, três diferentes níveis.

O primeiro deles e o mais importante é o controle feito pela própria sociedade, que recorre ao Ministério Público na mesma medida em que verifica que ali obtém auxílio na defesa de seus direitos. Cabe ao membro do MP antes de tudo servir à sociedade, de forma eficiente e isenta. O segundo controle e o mais efetivo é o controle interno, exercido pela corregedoria-geral, que atua de ofício ou recebe representações de cidadãos, de autoridades de todos os poderes, atuando na esfera disciplinar quando necessário, para assegurar aos membros do Ministério Público as condições para um adequado e tempestivo exercício de suas atribuições. O terceiro e último controle, coordenado, complementar e externo, é o exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

E, em situações excepcionais, nas quais haja o aparelhamento da função ministerial para finalidades apartadas do interesse público, é possível o afastamento compulsório do membro do Ministério Público, a fim de assegurar a apuração dos fatos investigados no procedimento disciplinar ou até para resguardar a regularidade do próprio serviço.

Daí porque as Leis Orgânicas Estaduais trazem normas autorizando o afastamento do agente ministerial do seu órgão de execução durante o período em que esteja respondendo a procedimento disciplinar ou processo criminal, seja integralmente, seja por um prazo determinado. Trata-se de medida que não ofende a garantia constitucional de inamovibilidade, haja vista seu caráter temporário, sem qualquer prejuízo remuneratório, seja em relação aos vencimentos ou às vantagens, permanecendo íntegro o vínculo entre agente ministerial e seu órgão de execução e, notadamente, porque sua adoção não implica no afastamento das proteções inerentes ao cargo.

O Estatuto revogado disciplinava o tema de maneira singela, dando atribuição discricionária, ainda que estivesse prevista a necessária motivação, quanto ao mérito cautelar da medida, pelo Procurador-Geral de Justiça, bem como uma tímida manifestação do Conselho Superior do Ministério Público; tudo na forma da regulação tratada, basicamente, em seus artigos 196 e 19, V, respectivamente⁴.

A atual Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar Estadual 106/2003), por seu turno, disciplina três hipóteses de **afastamento compulsório**, previstas **em seus artigos 22, V; 134, § 5º; e 141 c/c 22, VI**, sendo imprescindível, na primeira e na terceira hipóteses, que haja um Procedimento Administrativo Disciplinar Ordinário – PADO instaurado para apurar conduta do integrante da carreira e, na segunda hipótese, que esteja respondendo a processo criminal. Outrossim, necessária é a deliberação colegiada, seja proveniente do Conselho Superior do Ministério Público, seja do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

² Confirmam-se os seguintes diplomas estaduais: Lei Complementar 66/1990, Lei Complementar 72/1991, Lei Complementar 73/1991 e Lei Complementar 92/2000.

³ Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

⁴ Cf. <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/a99e317a9fec383032568620071f5d2/cda49a5eff5dea194032566c8005223a0?OpenDocumento>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

Verbis:

“Art. 196 - Ao determinar a instauração do processo disciplinar, ou no curso deste, o Procurador-Geral poderá ordenar o afastamento provisório do indiciado de suas funções, desde que necessária a medida para a garantia da regular apuração dos fatos.

§1º - O afastamento será determinado pelo prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável, no máximo, por mais (sessenta) dias.

§2º - O afastamento dar-se-á sem prejuízo dos direitos e vantagens do indiciado, constituindo medida acatadora, sem caráter de sanção.

Art. 19 - São atribuições do Conselho Superior do Ministério Público:(...)

V - opinar sobre afastamento de membro do Ministério Público, sem prejuízo da iniciativa do Procurador-Geral;(...)”.

Neste sentido, o entendimento da melhor Doutrina:

O afastamento físico em nada altera alteraria o elo jurídico, sendo mantida a titularidade outrora obtida. Apesar disso, por força do disposto no art. 128, §5º, I, b, da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, e ressalvada a existência de decisão judicial, entendemos que o membro do Ministério Público somente poderá ser afastado do exercício regular de suas funções, caso o interesse público o exija, 'mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa', sendo esta a interpretação que preserva as prerrogativas de tais agentes e a ratio do texto constitucional. Como desdobramento dessa conclusão, vedado será que tal atribuição seja conferida ao Procurador-Geral de Justiça, sendo aconselhável, para manutenção de uma certa coerência sistêmica, que a atribuição seja acometida ao Conselho Superior, órgão a que cabe, por força do art. 15, VIII, da Lei n. 8.625/1993, determinar a disponibilidade ou a remoção dos membros do Ministério Público. Inexistirá óbice, no entanto, a que a valoração do afastamento aqui analisado seja conferida ao Colégio de Procuradores, sendo tal atribuição um minus em relação à remoção ou disponibilidade⁵.

O entendimento doutrinário acima ganhou robustez com decisão monocrática proferida em 8 de fevereiro de 2017, da lavra do ministro Gilmar Mendes, ainda não apreciada pelo Pleno⁶. O Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5125-MC, para “conferir interpretação conforme aos arts. 18, VI, segunda parte, e 77, IV, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de determinar que a instauração do processo administrativo disciplinar se dê ad referendum do Plenário e suspender a aplicação do §3º do art. 77”, que estabelece a irrecurribilidade da decisão de afastamento, pelo Corregedor Nacional, de membro do Ministério Público do exercício de suas funções.

Em se tratando do Procurador-Geral de Justiça e do Corregedor-Geral, há previsão de rito próprio para hipótese de destituição durante o período de sua investidura temporária (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, art. 12, IV e VI, e Lei Complementar Estadual 106/2003, arts. 12 e 17, II e IV⁷), em procedimento deflagrado pelo Colégio dos Procuradores de Justiça, consoante disciplinado nos artigos 39 e seguintes de seu Regimento Interno, sendo que o julgamento do Corregedor-Geral se dá perante o próprio colegiado maior da instituição. No caso do Procurador-Geral, o julgamento se dá na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

2. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Os procedimentos disciplinares podem tramitar pelos ritos sumário e ordinário, tal como se depreende do parágrafo primeiro do artigo 139 da Lei Orgânica fluminense, sendo certo que os membros do Ministério Público somente poderão ser punidos por condutas previstas em sua Lei de Regência. Sobre o tema, Fábio Medina Osório salienta⁸:

(...) garantia de que as infrações estejam previamente tipificadas em normas sancionadoras integra, por certo, o devido processo legal da atividade sancionatória do Estado (art. 5º, LIV, CF/88), como

5 GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 362/363

6 Quando da elaboração deste artigo, o julgamento estava pautado para 26 abr. 2019.

7 Confira-se:

Art. 17 Compete ao Colégio de Procuradores de Justiça, na sua composição plena:

(...)

II – propor ao Poder Legislativo a destituição do Procurador-Geral de Justiça, pelo voto de dois terços (2/3) de seus membros e por iniciativa da maioria absoluta de seus integrantes, em caso de abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão dos deveres do cargo, observando-se o procedimento para tanto estabelecido no seu regimento interno e assegurada ampla defesa;

(...)

IV – destituir o Corregedor-Geral do Ministério Público, pelo voto de dois terços (2/3) de seus membros, em caso de abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão dos deveres do cargo, por representação do Procurador-Geral de Justiça ou da maioria dos seus integrantes, observando-se o procedimento para tanto estabelecido no seu regimento interno e assegurada ampla defesa.

8 OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 2. Ed. São Paulo: RT, 2006, p. 262-265

tem sido nos países civilizados, visto que sem a tipificação do comportamento proibido, resulta violada a segurança jurídica da pessoa humana, ou jurídica, que se expõe ao risco de proibições arbitrárias e dissonantes dos comandos legais. Sem a garantia da tipicidade, as pessoas atingidas ou potencialmente afetadas pela atuação sancionatória estatal ficam expostas às desigualdades, a níveis intoleráveis de riscos de arbitrariedade e caprichos dos Poderes Público.

O rito sumário é o adequado para a investigação das condutas disciplinares puníveis com as penas de **advertência** ou **censura**, previstas nos artigos 129 e 130 da LCE 106/2003⁹; enquanto que o rito ordinário foi reservado pelo legislador como o pertinente para o desenvolvimento das apurações administrativas relacionadas às condutas disciplinares puníveis com as penas de **suspensão**, **disponibilidade** e **demissão**, previstas nos artigos 131, 132 e 134, respectivamente, do mesmo diploma legal¹⁰.

Em brevíssima síntese, tem-se que a distinção entre os ritos se prende ao prazo mais longo para defesa e necessidade da elaboração de um relatório final para o rito ordinário, que é o aplicado àquelas hipóteses de faltas disciplinares mais graves e é conduzido por Comissão processante integrada por três membros.

⁹ Confira-se:

Art. 129 - A pena de advertência será aplicada por escrito, de forma reservada, em caso de:

I – negligência no exercício das funções;

II – infringência das vedações previstas no inciso II do art. 120;

A saber:

(II - ausentar-se do País sem autorização do Procurador-Geral de Justiça, salvo nos casos de férias e licenças, sem prejuízo do disposto no inciso XVI do art. 118).

III – descumprimento de dever funcional previsto no art. 118, III, V, VI e IX a XX, desta Lei.

A saber:

(III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal;

V - atender ao expediente forense e assistir aos atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente sua presença;

VI - desempenhar com zelo e presteza suas funções;

IX - tratar com urbanidade os magistrados, advogados, partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da justiça;

XX - Apresentar anualmente declaração dos seus bens e informar sobre a ocupação de outro cargo, função ou emprego, e sobre a existência de qualquer outra fonte de renda, em relação a si próprio e àqueles que vivam sob sua dependência econômica).

Art. 130 - A pena de censura será aplicada por escrito, de forma reservada:

I - em caso de descumprimento de dever funcional previsto no art. 118, I, II, IV, VII e VIII, desta Lei;

A saber:

(I - manter ilibada conduta pública e particular;

II - zelar por suas prerrogativas, pela dignidade de suas funções, pelo respeito aos membros da Instituição e pelo prestígio da Justiça;

IV - obedecer aos prazos processuais;

VII - declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei;

VIII - adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face de irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo;).

II - na reincidência em falta anteriormente punida com advertência;

III - na prática das infrações previstas nos incisos IV e V do art. 127 desta Lei.

A saber:

(IV - procedimento reprovável ou conduta que importe em desrespeito às leis em vigor, às autoridades constituídas ou à própria Instituição;

V - revelação de segredo que conheça em razão de cargo ou função;).

¹⁰ Confira-se:

Art. 131 - A pena de suspensão, de 10 (dez) até 90 (noventa) dias, será aplicada:

I - na infringência de vedação prevista nos incisos I, III, IV e V do art. 119 e no inciso I do art. 120, ambos desta Lei;

A saber:

(Artigo 119: (...)

I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;

III - exercer atividade empresarial ou participar de sociedades empresárias, exceto como quotista ou acionista;

IV - exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

V - exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e o direito de afastar-se para exercer cargo eletivo ou a ele concorrer.

Artigo 120: (...)

I - valer-se de sua condição funcional para desempenhar atividade estranha às suas atribuições ou para lograr vantagem de qualquer natureza, que não decorra de previsão legal);

II - na reincidência em falta anteriormente punida com censura;

III - na prática da infração prevista no art. 127, VI, se inferior a 30 dias.

A saber:

(VI - abandono de cargo;).

Art. 132 - A pena de disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, será aplicada por motivo de interesse público, a juízo do Conselho Superior do Ministério Público, nos casos de:

I – infringência à proibição prevista no inciso I do art. 120 (conduta já destacada acima), se, não obstante a gravidade, não for punível com demissão;

II - na segunda reincidência em falta anteriormente punida com suspensão.

Art. 134 - A demissão do cargo será aplicada:

I - ao membro vitalício do Ministério Público, mediante ação civil própria, nos casos de:

a) prática de crime incompatível com o exercício do cargo, após decisão judicial condenatória transitada em julgado;

b) exercício da advocacia;

c) abandono do cargo por prazo superior a 30 (trinta) dias corridos;

d) prática de improbidade administrativa;

II - ao membro do Ministério Público não vitalício, mediante processo administrativo, nas mesmas hipóteses das alíneas do inciso anterior e ainda no caso de falta grave, incompatível com o exercício do cargo.

Em qualquer das hipóteses, seja o rito sumário ou ordinário, a presidência caberá ao Corregedor-Geral, que detém a faculdade de delegá-la quando não se tratar de imputação de infração funcional a Procurador de Justiça (artigos 143 e 154 da LCE 106/2003).

3. AFASTAMENTO PROVISÓRIO

A primeira hipótese a ser considerada é a relativa ao denominado **Afastamento Provisório**, disciplinada no artigo 141 da tantas vezes mencionada Lei Orgânica, cujo parágrafo primeiro prevê prazo **máximo** de 90 (noventa) dias; iniciando-se com até 60 (sessenta) e estendendo-se, acaso necessário, por outros 30 (trinta) dias.

Confira-se a redação do dispositivo em comento:

Artigo 141 – Ao instaurar processo disciplinar ordinário, ou no curso deste, o Corregedor-Geral do Ministério Público poderá representar ao Procurador-Geral de Justiça para o afastamento provisório do imputado de suas funções, se necessária a medida para garantia da regular apuração dos fatos.

§1º O afastamento, sem prejuízo dos vencimentos e vantagens do imputado, terá duração de até 60 (sessenta) dias, prorrogável, no máximo, por mais 30 (trinta) dias.

Embora continue a cargo do Procurador-Geral de Justiça, o afastamento provisório em questão constitui um dos instrumentos de que o investigador administrativo pode lançar mão para garantir a efetividade e eficácia da instrução do Procedimento Administrativo Disciplinar Ordinário – PADO que leva a efeito.

A medida de afastamento provisório é norteadada pela urgência; caso contrário, não estaria incluída no elenco das atribuições do Procurador-Geral de Justiça, consoante art. 11, XXI, para decisão preambular, reservando a lei de regência momento posterior para o *referendum* do Conselho Superior do MP, nos termos do art. 22, VI, ambos da Lei Complementar Estadual 106/2003, *in verbis*:

Artigo 11 - Compete ao Procurador Geral de Justiça:

(...)

XXI – decidir, ad referendum do Conselho Superior do Ministério Público, a representação a que se refere o art 141 desta Lei.

Artigo 22 - Ao Conselho Superior compete:

(...)

VI - decidir sobre o afastamento provisório do membro do Ministério Público de suas funções, no caso do art. 141 desta Lei.

Como se vê, o rito apropriado determina a interação entre três órgãos da Administração Superior: a Corregedoria-Geral que representa, o Procurador-Geral de Justiça, que decide antecipadamente, e o Conselho Superior do Ministério Público o qual referenda ao final, ou não, tomando a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Descabida, entretanto, é qualquer produção de prova que não seja a prelibação positiva da verossimilhança da prática da conduta infracional imputada ao membro que deve necessariamente instruir a representação da Corregedoria-Geral para a formulação do juízo do valor, salvo a sustentação oral pelo interessado, na forma regimental¹¹ por prazo máximo de quinze minutos, na sessão de julgamento do Conselho Superior do Ministério Público. Não obstante, não há que se falar em violação ao princípio do amplo direito de defesa, na medida em que tal garantia continuará sendo observada no bojo do procedimento disciplinar punitivo e em eventual recurso dirigido ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça – art. 19, VI, *d*, Lei Complementar Estadual 106/2003.

¹¹ Art. 20 Regimento Interno do CSMP.

Em suma, tem-se que, o deferimento do afastamento provisório pressupõe que a medida seja necessária e imprescindível para assegurar, *v.g.* o livre acesso dos investigadores administrativos ao órgão de execução do investigado; a documentos; ao órgão de apoio administrativo; no escopo de preservar a isenção de testemunhas, de membros ou de servidores; e que se esteja no transcorrer de um Processo Administrativo Disciplinar Ordinário – ou seja, aquele manejado nos casos em que as reprimendas previstas em tese são superiores à advertência e à censura. Vale dizer: destina-se a, dentro de um PADO, garantir a colheita das provas que eventualmente se prestem para confirmar fatos que teriam sido praticados por um membro ministerial e que possam constituir em conduta criminosa; ato de improbidade administrativa ou violação grave de dever funcional.

4. AFASTAMENTO DECORRENTE DE DEFLAGRAÇÃO DE PROCESSO CRIMINAL

A segunda hipótese prevista na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é o **afastamento** disciplinado no artigo 134, §5º, da Lei Complementar Estadual 106/2003, *in verbis*:

Artigo 134 - (...)

§5º - Respondendo o membro do Ministério Público a processo criminal pela prática dos crimes descritos no §3º, ou a qualquer outro crime que possa ser considerado incompatível com o exercício do cargo, deliberará o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, mediante provocação do Procurador-Geral de Justiça, sobre o afastamento do membro do Ministério Público de seu órgão de execução até o trânsito em julgado da decisão permanecendo o mesmo à disposição do Procurador-Geral de Justiça nesse período.

Como se pode depreender da simples leitura do texto legal, a norma que disciplina essa espécie de afastamento é bastante objetiva e outorga a atribuição quanto à decretação da medida ao Órgão Especial do Colégio dos Procuradores de Justiça, não deixando margem para dúvida quanto aos seus requisitos autorizadores.

De plano, sendo a medida em comento de aplicação ao membro do *Parquet* fluminense que esteja respondendo a processo por crime considerado incompatível com o exercício da função, é de se notar que a lei exige, por óbvio, que a ação penal tenha sido recebida pelo Poder Judiciário. De se notar, noutro aspecto, que o Estatuto Estadual inovou ao elencar, nos §§ 3º e 4º do citado art. 134, delitos que expressamente considera como incompatíveis com o exercício do cargo: os crimes dolosos praticados contra o patrimônio; contra a administração e a fé pública; os que importem em lesão aos cofres públicos; dilapidação ao patrimônio público ou de bens confiados à guarda do Ministério Público; os crimes de tortura, tráfico de entorpecentes, terrorismo; os considerados hediondos; ressaltando, em seguida, que, além dos mencionados exemplificativamente, também qualquer outra conduta delituosa cuja prática, no caso concreto, venha a ser considerada incompatível com o exercício do cargo por deliberação do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

Não é demais destacar que, evidentemente, a prática de qualquer conduta penalmente tipificada, que seja tida crime incompatível com a função ministerial, constitui infração disciplinar (LCE 106/203, art. 127, VII), punível com a sanção de demissão (LCE 106/203, art. 134, I, a).

Tem-se como requisito autorizador da medida o fato de estar o membro do *Parquet* fluminense respondendo a uma ação penal deflagrada para apurar qualquer das hipóteses consideradas pela Lei Orgânica como incompatível com o exercício da função e, uma vez determinado o afastamento, permanecerá o integrante da carreira à disposição da Chefia Institucional (ou seja, sem qualquer prejuízo quanto à percepção de vencimentos e vantagens). A prática de crime também enseja, obviamente, a instauração de procedimento administrativo disciplinar, mas não necessariamente será requisito para o decreto da medida cautelar em tela.

O prazo de duração não foi expressamente delimitado, mas entende-se que o afastamento na hipótese *sub examine* deverá ter a duração do processo criminal. Com efeito, trata-se de *minus* em relação à prisão, que pode ser decretada estando presentes os requisitos que a justifiquem pela lei processual comum, o que acarretará, igualmente, o inevitável afastamento do cargo.

5. AFASTAMENTO CAUTELAR

A terceira espécie de afastamento é a denominada de **Afastamento Cautelar** e está prevista no art. 22, inciso V, da Lei Complementar Estadual 106/2003, *in verbis*:

Art. 22- Ao Conselho Superior do Ministério Público compete:

(...)

V - determinar, pelo voto de 2/3 (dois terços) de seus integrantes, na forma dos arts. 74, parágrafo único, 132 e 134, § 5º desta Lei, e assegurada a ampla defesa, a remoção e a disponibilidade, por interesse público, bem como o afastamento cautelar de membro do MP.

Cabe aqui abrir um parêntese para destacar o erro material do legislador ao incluir o art. 134, §5º, eis que tal artigo trata de afastamento que é da competência do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, como acabamos de ver acima.

A espécie de afastamento em comento tem natureza cautelar e serve, exatamente, para preservar o interesse público, pressuposto maior da medida, e a continuidade dos serviços institucionais prestados pelos órgãos de execução, cujo destinatário é sempre a sociedade; o que demanda, por consequência, a presença dos requisitos do *fumus boni iurus* e do *periculum in mora*, tudo sopesado em procedimentos disciplinares que tenham a perspectiva de remoção compulsória e disponibilidade punitiva do integrante do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Vale realçar a exigência da ampla defesa no ordenamento legal, o que distingue o proceder ora em comento dos anteriores. Nem se pensa que o princípio foi mitigado na hipótese do afastamento provisório acima comentado, mas sim que aqui o legislador pretendeu ampliar ainda mais o espaço ofertado à defesa. De se entender, destarte, que há oportunidade de produção de prova também perante o órgão colegiado a quem compete a deliberação que é o Conselho Superior do Ministério Público.

No caso de disponibilidade punitiva – art. 132 da LCE 106/2003, instaurado procedimento administrativo disciplinar, poderá o Corregedor-Geral encaminhar à deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, anteriormente ao relatório final contendo a sugestão sancionatória, representação pelo afastamento cautelar em observância à preponderância do interesse público e em busca de privilegiar a conveniência do serviço público; findo o procedimento administrativo disciplinar, se a comissão disciplinar processante vier a se manifestar pela aplicação da pena de disponibilidade, o procedimento será remetido ao Conselho Superior do Ministério Público para o tramite regimental.

Assim, embora não esteja expressamente delimitada a duração do afastamento cautelar, resta evidente que a medida cautelar, que tem o caráter de antecipar a pretensão definitiva, não pode ultrapassar o prazo de conclusão dos procedimentos principais. Nessa esteira, se a representação para fins de afastamento tiver início simultaneamente ao procedimento disciplinar ordinário no âmbito da Corregedoria-Geral destinado à possível aplicação de pena de disponibilidade, o prazo máximo será de 300 dias. O resultado é alcançado pela soma dos períodos de cento e oitenta dias para finalização do feito disciplinar ordinário (artigo 146 da Lei Complementar Estadual 106/2003) e de cento e vinte dias estabelecidos para encerramento daquelo outro específico à avaliação da disponibilidade ou da remoção compulsória (artigo 41 do Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público).

Já no caso da remoção compulsória – art. 74, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 106/2003, como é uma hipótese que não está elencada entre as sanções disciplinares na Lei Complementar Estadual 106/2003, não há o pressuposto de origem em procedimento correccional pela prática de condutas violadoras dos deveres funcionais. O procedimento específico pode¹² ser deflagrado mediante representação do Procurador-Geral de Justiça, do Corregedor-Geral ou por deliberação do Colegiado, por representação de um de seus integrantes. Durante o seu trâmite regular, poderá o Conselho Superior do MP, mediante idêntico rito e requisitos postos para a disponibilidade punitiva, decidir sobre o afastamento cautelar, ou seja, sempre fundado no interesse público, conveniência da administração e observada a ampla defesa.

Em qualquer hipótese de afastamento, caberá recurso ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça – art. 19, VI, *d*, Lei Complementar Estadual 106/2003.

6. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (AFASTAMENTO PREVENTIVO)

A Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) prevê, em seu art. 80, a possibilidade de aplicação subsidiária, aos Ministérios Públicos dos Estados, das normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/1993).

Assim, há de se registrar que o art. 260 da Lei Complementar nº 75/1993 exige a presença de veementes indícios de autoria e materialidade, como também o inafastável interesse público pela conveniência da administração, registrando o prazo máximo de cento e vinte dias:

Artigo 260 - Havendo prova da infração e indícios suficientes de sua autoria, o Conselho Superior poderá determinar, fundamentadamente, o afastamento preventivo do indiciado, enquanto sua permanência for inconveniente ao serviço ou prejudicial à apuração dos fatos.

§ 1º O afastamento do indiciado não poderá ocorrer quando ao fato imputado corresponderem somente as penas de advertência ou de censura.

§ 2º O afastamento não ultrapassará o prazo de cento e vinte dias, salvo em caso de alcance.

§ 3º O período de afastamento será considerado como de serviço efetivo, para todos os efeitos.

A possibilidade de aplicação do referido dispositivo legal aos membros do Ministério Público dos Estados foi chancelada pelo Conselho Nacional do Ministério Público no Processo Disciplinar nº 326/2013-60, em decisão monocrática proferida em 26 de março de 2013¹³.

7. AFASTAMENTO DECORRENTE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PARA PERDA DO CARGO

Vale destacar, ainda, outra espécie de afastamento das funções a que está suscetível o membro do *Parquet* fluminense, decorrente da propositura da ação civil – pelo Procurador-Geral, após autorização do Órgão Especial do Colégio dos Procuradores de Justiça (LONMP, art. 38, § 2º, e LCE 106/2003, art. 134, § 1º) – para perda do cargo, que acarretaria, desde logo, a perda dos vencimentos e vantagens do cargo.

Assim dispõe o parágrafo único do art. 152 da Lei Complementar Estadual 106/2003, que guarda grande semelhança com o parágrafo único do artigo 208 da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/1993):

¹² Na verdade deverá, nos termos do que dispõe o artigo 4º da Lei 8.429/92: “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

¹³ Disponível em: <http://www.cnmmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/326-2013-60_PAD_afastamento_DEMOSTENES.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

Art.152 (...)

Parágrafo único. *A propositura da ação civil para perda do cargo acarretará o afastamento do membro do MP do exercício de suas funções, com a perda dos vencimentos e vantagens do cargo.*

Além do abandono do cargo por prazo superior a 30 dias corridos, exercício da advocacia e prática de crime incompatível com o exercício do cargo, hipóteses previstas no art. 38 da Lei nº 8.825/1993 – LONMP, a improbidade administrativa também foi contemplada no Estatuto fluminense como causa motivadora da demissão de um membro vitalício, consoante seu art. 134, I, d. Nas palavras de Emerson Garcia, “*com tal preceito, busca-se suprir antiga lacuna da legislação, permitindo-se sejam perquiridas condutas extremamente lesivas ao interesse público e que, até então, não legitimavam o ajuizamento da ação civil, pelo Procurador-Geral, para perda do cargo*”¹⁴.

Com efeito, o interesse público recomenda o afastamento indeterminado do exercício das funções ao agente ministerial a quem foi imposta a maior das penalidades administrativas aplicadas em procedimento disciplinar, sob a égide dos princípios do contraditório e da ampla defesa, sendo certo que a Instituição já se movimentou no sentido de declarar a perda do cargo, por fatos de elevada gravidade.

A respeito do assunto, cabe trazer à baila a decisão monocrática, proferida em 8 de fevereiro de 2017, da lavra do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, ainda não apreciada pelo Pleno¹⁵, em que restou parcialmente deferida a liminar no Mandado de Segurança nº 31017, impetrado por uma Promotora de Justiça do Distrito Federal, para “*suspender os efeitos legais de perda de vencimentos, previstos no parágrafo único do art. 208 da LC 75/93, em virtude da propositura de ação para perda de cargo*”.

Assim decidiu o I Ministro, por entender que a Constituição Federal estabelece como garantias dos membros do Ministério Público, (i) a irredutibilidade de subsídio (art. 37, inciso XV; e art. 129, I, c), e (ii) a perda do cargo somente por meio de sentença judicial transitada em julgado (art. 128, § 5º, I, a); de modo que, enquanto não perdido o cargo por decisão judicial transitada em julgado, o Membro do Ministério Público não pode perder os vencimentos e vantagens do cargo.

Certo é, portanto, que, ao ser afastado do cargo, o agente ministerial não se desvincula automaticamente do Ministério Público. Seu desligamento efetivo só se dará com o trânsito em julgado de decisão judicial que venha a decretar a perda do cargo.

8. SINOPSE

AFASTAMENTO PROVISÓRIO

Art. 11, XXI, c/c art. 22, VI, c/c art. 141 LCE 106/2003

Procedimento Administrativo disciplinar ordinário em curso

Natureza instrumental

Finalidade: garantia da regular apuração dos fatos imputados

Prazo máximo: 90 dias

Competência para requerer: Corregedor-Geral do MP

Competência para decidir: Procurador-Geral de Justiça

Deliberação: Conselho Superior do MP

Quórum: 2/3 dos integrantes (art. 50 RICSMP)

¹⁴ Op. Cit., p. 942

¹⁵ Quando da elaboração deste artigo, o julgamento estava pautado para 5 mar. 2019.

AFASTAMENTO DECORRENTE DE PROCESSO CRIMINAL

Art.134, §5º, LCE 106/2003

Processo em curso por crime incompatível com a função

Competência para requerer: Procurador-Geral de Justiça

Deliberação: Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça

Prazo: Duração do processo criminal

Quórum: Maioria simples (art. 5º, X, c/c 28 do Regimento Interno do OECRJ)

AFASTAMENTO CAUTELAR

Art. 22, V, da LCE 106/2003

Interesse público

Ampla defesa

Natureza cautelar

Prazo: Duração do procedimento disciplinar e do procedimento específico para disponibilidade punitiva ou remoção compulsória (300 dias)

Competência para requerer: Procurador-Geral de Justiça, Corregedor-Geral ou Conselho Superior do Ministério Público

Deliberação: Conselho Superior do Ministério Público

Quórum: 2/3 dos integrantes (analogia art. 50 do Regimento Interno do CSMP)

AFASTAMENTO PREVENTIVO

Aplicação subsidiária da Lei Complementar Federal 75/93, art. 260 c/c 80 da Lei 8625/93

Natureza cautelar

Ampla defesa

Interesse público, conveniência da administração e prejuízo ao serviço

Presença de indícios de autoria e materialidade de infrações disciplinares não puníveis com advertência ou censura

Prazo: 120 dias

Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público da União

AFASTAMENTO DECORRENTE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL

Art. 152, parágrafo único, da LCE 106/2003

Autorização do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça para propositura da ação própria

Ajuizamento da Ação Civil para perda do cargo em curso

Prazo: Duração da ação civil própria

Competência: Procurador-Geral de Justiça

Quórum: Maioria simples – art. 19, VIII, da LCE 106/2003

9. CONCLUSÃO

O Direito Administrativo Disciplinar apresenta-se como um dos instrumentos jurídicos necessários à realização de uma conduta funcional eficaz, apta ao cumprimento da missão estratégica outorgada ao Ministério Público pela Constituição Federal, Instituição em quem a sociedade confia e a qual recorre para a defesa de seus direitos.

Haja vista as especificidades acima abordadas e, notadamente, por assegurar à sociedade o exercício adequado das funções ministeriais, temos que o afastamento compulsório oferece concretude ao princípio da eficiência preconizado no artigo 37, *caput*, da Constituição da República.

Há cerca de 10 (dez) anos, foi afastado de suas funções, na forma do artigo 134, §5º, da Lei Complementar Estadual 106/2003, Subprocurador-Geral de Justiça acusado de valer-se do cargo para praticar crimes de falsidade ideológica, estando ainda em tramitação não só a ação penal, como também a ação civil para perda do cargo.

Recentemente, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro não hesitou em lançar mão do instituto para fazer frente ao doloroso momento que o *Parquet* fluminense atravessa, de forma a proteger a Instituição do risco de descrédito perante a sociedade.

Na ocasião, mesmo antes do oferecimento de Denúncia junto ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, foi deflagrada a competente representação postulando o afastamento provisório – com o propósito de garantir a regular apuração dos fatos, por haver evidente risco à instrução de procedimento administrativo disciplinar ordinário em curso, além de conveniência da Administração e pela presença do interesse público – de membro acusado de favorecer organização criminosa encabeçada por ex-governador do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de Procurador de Justiça que havia exercido a chefia institucional e integrava o Conselho Superior do Ministério Público.

A representação, apresentada com fundamento no artigo 22, VI, c/c artigo 141 da Lei Complementar Estadual 106/2003 e no artigo 260, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Complementar 75/93, c/c artigo 80 da Lei Federal 8625/93, foi acolhida pelo Procurador-Geral de Justiça, e o Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a referendou em seguida, proferindo decisão definitiva.

Insta comentar que o tema não se esgota e, neste momento brasileiro, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro vem empregando a força do instrumental legal que tem disponível para exercer o controle disciplinar seja, preponderantemente, na prevenção dos desvios de conduta, ou, esgotados os meios de assim proceder, na repressão das infrações. Para tanto, além das cautelares administrativas, não pode o órgão correccional deixar de lado as medidas cautelares de caráter geral que também se prestam ao afastamento temporário do agente público.

Pouco adiantaria um exaustivo procedimento disciplinar, concluindo pela perda de cargo, se, no momento de efetivar a medida, a ação civil própria se arrastasse por longos anos, sem uma resposta concreta diante dos graves fatos praticados pelo agente ministerial no exercício de suas funções. O afastamento compulsório vem mitigar essa tormentosa situação.

10. REFERÊNCIAS

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

_____; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Vítor Fernandes. **O estatuto disciplinar dos membros do Ministério Público.**

Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 7 dez. 2018.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. **Manual do Promotor de Justiça.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 2. Ed. São Paulo: RT, 2006.



**SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS
CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**





SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

▶ 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público	
<i>Ivens José Thives de Carvalho</i>	299
4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020) <i>Sergio Abinagem Serrano</i>	317
4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios <i>Paulo Roberto Moreira Caçado</i>	327
4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios <i>Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrly Paz das Neves</i>	349
4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá <i>Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá</i>	363
4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora <i>Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes</i>	379
4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional <i>Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha</i>	397
4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral <i>Zuval Gonçalves Ferreira</i>	407



A SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DA TERRITORIALIDADE PARA A DELIMITAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO¹

Ivens José Thives de Carvalho²

Resumo: Historicamente a fixação das atribuições das promotorias de Justiça leva em consideração a área territorial de uma comarca. Essa forma de atribuição, entretanto, gera distorções quanto à carga de serviço, principalmente naquelas comarcas formadas por uma única promotoria de Justiça. Para corrigir essas distorções sem o aumento do número de promotorias de Justiça, o Ministério Público de Santa Catarina passou a adotar a extraterritorialidade das atribuições, repassando matérias, principalmente na área do direito privado, daquelas com maior volume de serviço para as promotorias de Justiça integrantes de outra comarca que possuam menor volume.

O presente artigo visa, portanto, a abordar os fatos e as convicções quanto à possibilidade técnica, política e jurídica de se conferir atribuições extraterritoriais às promotorias de Justiça estaduais e indica como se encontram fixadas estas atribuições na atualidade.

Palavras-chave: Atribuições. Extraterritorialidade. Evolução. Inamovibilidade.

Abstract: *Historically the granting of attributions to Public Prosecution offices take into account the territorial area of a district. This attribution form, however, produces distortions regarding the workload, chiefly on districts made by only one office. To correct said distortions without increasing the number of offices, the Santa Catarina State Public Prosecution has adopted the extraterritoriality of attributions, forwarding matters, mainly on areas of private law, from those offices with greater workload to offices belonging to another district with less workload.*

This paper intends, therefore, to address the facts and convictions regarding the technical, political and statutory possibility of granting extraterritorial attributions to State Public Prosecution offices and show how these attributions are bestowed at the present time.

Keywords: *Attributions. Extraterritoriality. Evolution. Irremovability.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Organização do Ministério Público de Santa Catarina. 3. Inamovibilidade dos Membros do Ministério Público e a alteração de atribuições. 4. Atribuições dos Membros do Ministério Público e as Promotorias de Justiça Regionais. 5. Nova arquitetura das atribuições dos Membros do Ministério Público de Santa Catarina. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O caminho evolutivo humano sempre encontrou desafios e, para todos eles, soluções que pudessem superar as adversidades. No passado não muito distante, as problemáticas do caçador-coletor eram estritamente locais, assim como a forma de as equacionar.

¹ Este artigo contou com a colaboração imprescindível dos Doutores Renee Cardoso Braga e Marcelo de Tarso Zanellato, Promotores de Justiça Assessores, os quais, com suas críticas, enriqueceram o texto, e do Dr. Adalberto Exterkötter, Secretário desta Corregedoria-Geral, cuja competência linguística tornou-o mais palatável.

² Procurador de Justiça. Corregedor-Geral do Ministério Público de Santa Catarina.

As novas fronteiras que se abriram a partir da revolução industrial e, de modo mais presente, da revolução tecnológica fizeram os conflitos da humanidade tomarem novas proporções. A solução local e pontual deixou de ser uma possibilidade viável ou, se viável, efetiva, na medida em que os desafios dos tempos modernos deixaram de conhecer barreiras geopolíticas.

Essas novas proporções também atingiram o campo jurídico, porquanto, se o direito existe para tutelar a vida em sociedade, e esta vivência se mostra cada vez mais complexa e desafiadora, ele, o direito, não poderia prescindir de trilhar o mesmo rumo evolutivo e apresentar à sociedade instrumentos capazes de a abrigar.

Importa observar que a evolução também ocorre em saltos, com a realidade muitas vezes atropelando o direito. Veja-se o exemplo do Uber (maior frota mundial de transporte sem ter um veículo próprio para esta finalidade) e do Airbnb (maior rede hoteleira do mundo sem igualmente ter um imóvel para sua atividade-fim). Somente quando as cidades brasileiras já estavam com a atuação consolidada de motoristas do Uber e de imóveis para aluguel do Airbnb foi que os legislativos locais começaram a discutir a normatização dos citados fenômenos sociais.

No campo da divisão e organização do sistema de Justiça, como uma representação em menor escala do cosmos global, os desafios transmudaram; com eles e com essa mudança surgiu a necessidade de se adotar novas formas de enfrentamento. Não há como equacionar o complexo feixe de pressões atuais com a permanência na vetusta delimitação da distribuição das atribuições exclusivamente pelo aspecto geopolítico de Comarca ou Circunscrição Judiciária.

Os exemplos do mundo fático são os mais diversos possíveis e decorrem do entendimento de que, como regra, as grandes lesões aos direitos da sociedade não veem fronteira e/ou são praticadas por grandes corporações, com atuação que suplantam fronteiras de comarcas, estados e até países.

Uma lesão praticada por uma grande corporação a um consumidor individual é localizada e definida, mas o combate somente será satisfatoriamente realizado se se der de forma ampla, pois a atuação do agente lesante é territorialmente vasta. Na seara ambiental idem – as relevantes transgressões hídricas, do ar, da flora, da fauna, do solo se manifestam de forma livre. O Aquífero Guarani se estende por área continental. Rios normalmente banham ou servem de limites para mais de um Município/Comarca, quando não Estados e Nações. As partículas em suspensão podem correr quilômetros; a qualidade do ar de uma cidade é fruto do que nela ocorre e nas que a circundam. A emissão de gases do efeito estufa nas montanhas de qualquer país reflete no nível do mar em escala global. Trazendo concretude ao que se quer argumentar, cita-se o caso do Município de Painel (SC), que despeja seu esgoto sem tratamento no Rio Caveiras, que a jusante abastece de água para consumo os municípios de Lages (SC).

As fraudes licitatórias raramente estão adstritas à esfera local, pois contam com logística e *know-how* de empresas com atuação, no mínimo, regional – quando não global – vejam-se os casos trazidos pela operação Lava Jato.

Não se quer esgotar os exemplos, mas demonstrar, uma vez mais, que a hodierna conflituosidade saiu da aldeia e alcançou o globo.

O caminho da solução parece ser o enfrentamento dos conflitos em seus reais campos de batalha, nos níveis globais, estratégicos e especializados em vez da forma local, fragmentada e genérica.

O mundo em geral – vide a medicina, a engenharia etc. – parece ter chegado a essa conclusão há algum tempo. Com o incremento da complexidade dos problemas, evolui-se na especialização dos encarregados de os enfrentar.

As complexidades que aportam na sociedade e a necessidade de o Ministério Público fazer frente a elas conduzem o Ministério Público à mais rigorosa especialização de seus membros e, por conseguinte, à ampliação territorial de sua atuação, haja vista que a escassez de recursos econômico-financeiros o impede de alcançar em seus quadros um número elevado de membros, suficiente para atuar em cada uma das comarcas

nas mais diversas áreas. A quebra do paradigma da territorialidade da Comarca ou da Circunscrição – uma Comarca, um membro e todas as matérias – é, portanto, de imperativa necessidade social.

A possibilidade do surgimento de variáveis que possam alterar o curso dessa jornada não arrefece a realidade da melhoria dos processos virtuais, quer no aspecto prático, quer no seu referencial teórico, mormente no que tange ao tempo real da realização dos atos, v.g. audiências, melhoria esta que permite que os membros do Ministério Público possam atuar além de suas bases territoriais de lotação, atendendo temas para os quais se submeterão à mais elevada qualificação.

Assim, de acordo com esse novo cenário, o Ministério Público poderá ter um quadro de membros excepcionalmente capacitados e que poderão atuar em todo o território estadual. Esse mesmo sistema poderá ser aplicado em todas as áreas (criminal, cível, meio ambiente, consumidor etc.). Esse tempo não tardará, e somente não incidirá sobre o Ministério Público brasileiro se outras razões políticas o sofrenarem.

2. ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

O Ministério Público de Santa Catarina está dividido em órgãos de Administração Superior, de Administração, de Execução e Auxiliares.

Por sua vez, subdividem-se os órgãos de Administração Superior em Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público; os de Administração em Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça; os de Execução em Procurador-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público, Procuradores de Justiça e Coordenadorias de Recursos; e, por fim, os Auxiliares em Secretaria-Geral do Ministério Público, Centros de Apoio Operacional, Ouvidoria do Ministério Público, Comissão de Concurso, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo e Estagiários.

Para este texto interessa efetivamente os órgãos de execução, haja vista que as funções institucionais do Ministério Público, estabelecidas na Constituição Federal e nas leis, serão exercidas diretamente por esses órgãos.

Dentre essas funções, destacam-se as contidas no art. 82 da Lei Complementar 197, de 13 de setembro de 2000: a) promover a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; b) promover a representação destinada à intervenção do Estado nos Municípios para assegurar a execução de lei, ordem ou decisão judicial; c) propor ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, inclusive por omissão; d) promover, privativamente, a ação penal pública; e) impetrar ‘habeas corpus’ e mandado de segurança; f) promover o inquérito civil e a ação civil pública; g) exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos poderes estaduais ou municipais, pelos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, direta ou indireta, pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal, por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública; h) exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, crianças, adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; i) responsabilizar os gestores de dinheiro público por contas irregulares ou ilegalidade de despesa e prática de atos de improbidade administrativa; j) manifestar-se nos processos em que sua participação seja obrigatória por lei e, ainda, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos; l) interpor recursos; m) promover, além da ação civil pública, outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, interesses individuais homogêneos, especialmente quanto à ordem econômica, à ordem social, ao patrimônio cultural, à probidade administrativa e ao meio ambiente; n) promover outras

ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, nelas incluído o mandado de injunção, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à cidadania, quando difusos ou coletivos os interesses a serem protegidos; o) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas; p) promover a ação para declaração da indignidade ou incompatibilidade para o oficialato e perda do correspondente posto ou patente, e para perda da graduação dos praças da Polícia Militar; q) realizar audiências públicas sobre temas afetos a sua área de atuação, visando a dirimir, prevenir conflitos e buscar soluções, envolvendo a sociedade civil e os setores interessados; e r) exercer o controle externo da atividade policial, civil ou militar.

Quanto às funções institucionais cometidas ao Procurador-Geral de Justiça, ao Colégio de Procuradores de Justiça, ao Conselho Superior do Ministério Público e aos Procuradores de Justiça, tem-se que a área de abrangência estende-se por todo o território estadual. Ou seja, pode o Procurador de Justiça conhecer de matérias inseridas em recurso oriundo de qualquer comarca de Estado. O mesmo acontece com o Procurador-Geral de Justiça e os demais órgãos.

Entretanto, quando se trata dos Promotores de Justiça, em razão da organização e divisão judiciária, a área de abrangência de suas atuações finalísticas limita-se, quase sempre, ao território da comarca, encontrando nesta forma de gestão similitude com aquela adotada pelo Poder Judiciário: a chamada competência territorial.

3. INAMOVIBILIDADE DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A ALTERAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES

A independência funcional, a irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade são garantias constitucionais que visam a proteger os membros do Ministério Público contra toda interferência ou pressões internas e externas de qualquer ordem, permitindo-lhes liberdade e segurança para o enfrentamento das matérias que lhes são trazidas para análise. Foram erigidas para a defesa do interesse da sociedade, o qual muitas vezes se contrapõe a interesses de poderosos grupos políticos e/ou econômicos.

A par do exigido preparo técnico-jurídico, mais que noutras funções, cobram-se dos membros do Ministério Público predicados ético-morais superiores. Entretanto, apenas essas exigências não são suficientes para garantir a entrega adequada do exigido constitucionalmente. Necessário se faz, indispensável mesmo, atribuir a eles não regalias ou privilégios, mas, nos termos da lei, prerrogativas (garantias) que lhes permitam atividade regular, de modo a viabilizar o atingimento do escopo almejado pelo Constituinte originário e carecido pelos destinatários de suas ações.

São garantias, as três, conjugada e substancialmente, afetas à preservação da independência dos membros, cuja missão consiste na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos. Deverão eles, mercê daquelas, quanto mais consigam, fazer-se imunes às pressões da vida social, de molde a atuarem da forma mais imparcial possível. Em última instância, é do que a sociedade deles mais espera: promotores de Justiça probos que, por suas ações, erijam o Ministério Público à condição de pilar da verdadeira democracia.

O membro vitalício, vencido o prazo de lei, não se pode tirar do cargo – exceto por sentença de que não mais caiba recurso (transitada em julgado), assegurada ampla defesa. Inamovível, se lho não pode remover donde trabalhe sem seu prévio consentimento – exceto em caso de interesse público (na forma da lei). Ao representante da sociedade não se pode reduzir subsídios – justamente, para que exerça livremente suas árduas atribuições (não é fácil julgar a outrem), isento de pressões. Não fossem essas garantias e o Ministério Público teria imensa dificuldade de obliterar os abusos que muito se cometeria contra a população, inclusive por aqueles que personalizam os poderes constituídos.

Mas é preciso avançar para se reconhecer que a inamovibilidade não diz respeito exclusivamente ao local geográfico de atuação do membro do Ministério Público ou se compreende sob uma perspectiva

meramente relacional, como simples vinculação do membro do Ministério Público a determinada Promotoria de Justiça. Ela também diz respeito ao próprio conjunto de atribuições que lhe são previamente entregues. Ou seja, nas precisas palavras de Emerson Garcia, “[...] o plexo de atribuições desempenhadas pelo titular do órgão não pode ser suprimido no período de titularidade, isso sob pena de total esvaziamento da garantia”.³

Martins Junior assevera que a abordagem do tema relativo à distribuição das atribuições dos membros do Ministério Público não pode ser dissociada da garantia da inamovibilidade e explicita que:

A fórmula encontrada para balanço e equilíbrio dos interesses em voga foi exatamente o conhecimento da existência e validade do ato de alteração das atribuições do cargo à aprovação da proposta pelo Colégio de Procuradores de Justiça (e, no caso da extinção do cargo, por lei), sem que haja ofensa à inamovibilidade ou à diretriz do promotor natural, como julgou o Conselho Nacional do Ministério Público.⁴ Aliás, consulta a eficiência e a razoabilidade quando as circunstâncias assim o demandarem [...]

A divisão de atribuições deve primar pela relação de proporcionalidade a que alude o art. 93, XIII, da Constituição de 1988, face a expressa remissão do art. 129, § 4º. Incidentes são as balizas da proporcionalidade (em relação à efetiva demanda pelos serviços e à respectiva população), do planejamento, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, porque a distribuição de serviços deve prezar o equilíbrio. Havendo disfunção, a Administração pode promover a redistribuição de atribuições.⁵

Das lúcidas palavras de Paulo Rangel extrai-se o seguinte excerto:

Não basta garantir apenas a inamovibilidade ao Ministério Público, pois isso de nada adiantaria se possível fosse, ao Procurador Geral, retirar do Promotor de Justiça (ou do Procurador da República) as atribuições que lhe são impostas por lei. A inamovibilidade não pode ser vista apenas sob o enfoque geográfico, territorial, do membro do Ministério Público, ou seja, o poder do Procurador Geral (ou de qualquer outra autoridade) de retirá-lo desse ou daquele órgão de execução, mas sim e, principalmente, sob o ponto de vista de respeito às suas atribuições legais. O que significa dizer: a avocação de um inquérito policial ou processo judicial do âmbito das atribuições de um membro do Ministério Público pelo Procurador Geral é uma afronta à Constituição Federal, que assegura à sociedade o princípio do Promotor Natural.⁶

Observa-se que até mesmo o acréscimo de atribuições quando utilizado para inviabilizar a continuidade do exercício das atribuições originárias pode constituir-se em violação ao princípio da inamovibilidade.

O reconhecimento da elevada importância do princípio da inamovibilidade, corolário do princípio do Promotor Natural não veda, entretanto, a alteração das atribuições dos membros do Ministério Público quando se observa a necessidade de fazê-lo para adequá-las a diversos princípios constitucionais, mormente o da eficiência. De certo, v.g., que a ampliação das atribuições motivada pela redução da produção em virtude da diminuição das demandas sociais correlatas não implicará no malferimento da referida garantia constitucional e será sempre desejável para se evitar o desperdício desta valiosa mão de obra.

De igual forma, entende-se que argumentos alicerçados na garantia da inamovibilidade não servem para se concluir pela violação constitucional quando as novas atribuições extrapolem o espaço físico de uma comarca. Salienta-se, ainda, que a inamovibilidade não se sobrepõe ao interesse público, conforme preceitua a própria Constituição Federal em seu artigo 128, § 5º, inciso I, letra ‘b’: “inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa”.

3 GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2015, p. 357.

4 CNMP, PCA 512/2009-12, Rel. Cons. Maria Ester Henrique Tavares, 18-10-2011, m.v. (nota do original)

5 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público**: a constituição e as leis orgânicas. São Paulo: Atlas, 2015, p. 150.

6 RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 36.

Além disso, ninguém nega a possibilidade de o conjunto de atribuições do membro do Ministério Público sofrer alterações, desde que essas alterações sejam alicerçadas em razões republicanas e sigam o procedimento adequadamente previsto para esse mister.

Por outro norte, não se está exigindo do membro do Ministério Público que se afaste fisicamente da comarca onde estabeleceu sua residência, recordando que, neste caso, a Constituição Federal, em seu artigo 129, § 2º, determina que “As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição”.

Aliás, eventual crítica à distribuição de atribuições de processos e procedimentos cuja competência judicial pertença a outra comarca em razão do afastamento do promotor de Justiça dos cidadãos que nela residem já não se faz mais ouvir, posto que a norma constitucional ainda permaneça. Com efeito, no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina, cerca de 15% dos membros encontram-se residindo fora da comarca de lotação (não contando aqueles que moram nas denominadas áreas conurbadas) e, nem por isso, observou-se efetivo prejuízo à população. Anota-se que nos casos que a seguir serão tratados – redistribuição de feitos de promotorias de Justiça de uma comarca para outra – haverá, ao menos, um membro do Ministério Público residindo na comarca de origem.

Ressalta-se que os tempos estão mudando e essas mudanças exigem transformações nas atribuições dos membros do Ministério Público para permitir-lhes maior efetividade no cumprimento de sua missão constitucional, de suas funções institucionais.

4. ATRIBUIÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA REGIONAIS

As atribuições do Ministério Público, conforme dispõe o artigo 128, § 5º, da Constituição da República⁷, devem ser definidas por lei; entretantes, o art. 23, § 2º, da Lei 8.625/90 autoriza que a definição dos órgãos de execução que as exercem seja feita pelo Colégio de Procuradores de Justiça, mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça.

Para Emerson Garcia, essa forma de indicação dos órgãos de execução que serão os responsáveis pelas atribuições legais conferidas pelo legislador permite maior autonomia à Instituição, porquanto torna desnecessária a intermediação legislativa. Para ele, esta regra “[...] em nada compromete o princípio da segurança jurídica, pois a atribuição será fixada em conformidade com o que restar deliberado pelo mais alto colegiado da Instituição, o que assegura a legitimidade das deliberações”⁸.

No âmbito do Ministério Público Estadual, as promotorias de Justiça possuem costumeiramente suas atribuições fixadas dentro de um espaço territorial denominado comarca, cuja abrangência territorial pode estender-se por mais de um município. Ou seja, independente da matéria tratada, v.g., civil, penal, infância e juventude, ambiental etc., a promotoria de Justiça trata as diversas temáticas apenas e tão somente na área territorial da comarca.

Esse costume está muito mais vinculado ao chamado processo de cunho liberal, para o qual os objetos das ações processuais limitavam-se a questões cujo interesse não extravasava os limites territoriais de uma comarca. Tão arraigada se encontrava essa tradição, que o legislador constituinte determinou que o membro do Ministério Público deveria residir na comarca de atuação, visando a conhecer de perto e no seu dia a dia as questões das mais diversas ordens que pudessem afetar a vida dos cidadãos que nela morassem.

Ao perceber que a abrangência das questões implicadas pelos denominados interesses metaindividuais – ou seja, interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos – e o campo fecundo aberto por novos instrumentos judiciais e extrajudiciais criados por novas legislações permitem, quiçá passem a obrigar, que

7 “Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros”.

8 GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva. 2015, p. 357.

certos temas extravasem os limites territoriais da comarca, tornou-se necessário encontrar-se maneiras de resolvê-los de forma similar nos diversos espaços por ele abrangidos.

Essa situação pode ser encontrada na proteção de um determinado manancial hídrico que atinge mais de uma comarca e que precisa de um tratamento semelhante em toda a sua extensão. Esse espaço territorial pode abranger mais de uma comarca. No Estado de Santa Catarina, até recentemente, todas as Promotorias de Justiça possuíam atribuições exclusivamente sobre a base territorial composta pelo município ou pelos municípios que integram a comarca. Essa formatação, contudo, não era imposta pela legislação de regência, e sua aplicação era devida muito mais pelos costumes administrativos da Instituição, acostumada a seguir os modelos fixados pelo Poder Judiciário, do que por decisões legislativas próprias.

A Lei Orgânica do Ministério Público catarinense, ao se referir às promotorias de Justiça, estabelece que:

Art. 45. As Promotorias de Justiça são órgãos de Administração do Ministério Público, com um ou mais cargos de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhes forem cometidas na forma desta Lei Complementar.

Art. 46. As Promotorias de Justiça, que poderão ser judiciais e extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas, serão organizadas por ato do Procurador-Geral de Justiça.

§ 1º As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos de Promotores de Justiça que as integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça;

§ 2º A exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos de Promotores de Justiça que as integram serão efetuadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pela maioria absoluta do Colégio de Procuradores de Justiça.

[...]

Art. 48. Sem prejuízo de outras dependências, as Promotorias de Justiça integrarão os conjuntos arquitetônicos dos fóruns, instaladas em alas sob a administração do Ministério Público.

E, ao fazer referência às atribuições dos Promotores de Justiça, estabelece que:

Art. 99. Cabe aos Promotores de Justiça exercer as atribuições de Ministério Público junto aos órgãos jurisdicionais de primeira instância, competindo-lhes, ainda:

I - atender a qualquer do povo, adotando, quando for o caso, as medidas de sua competência;

II - officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, com as atribuições do Ministério Público Eleitoral previstas na Lei Orgânica do Ministério Público da União que forem pertinentes, além de outras estabelecidas na legislação específica;

III - propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Estadual, e a ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito da Constituição Estadual, no âmbito dos municípios de sua atuação.

IV - impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança e requerer correição parcial ou interpor reclamação, inclusive perante o Tribunal de Justiça ou Turmas de Recursos.

[...]

Ou seja, em momento algum a Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina estipula qualquer vedação ao exercício de atribuições inerentes a bases territoriais distintas daquela que compõe o espaço delimitado pelas fronteiras de uma comarca.

Também não se verifica no bojo da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências, qualquer informação que leve à obrigatoriedade de se estabelecer atribuições enclausuradas exclusivamente no âmbito do espaço territorial compreendido pela comarca:

Art. 23. As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público com pelo menos um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas pela Lei Orgânica.

§ 1º As Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas.

§ 2º As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

§ 3º A exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos dos Promotores de Justiça que a integram serão efetuadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores.

Art. 24. O Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele.

Após a Constituição de 1988, que trouxe novas feições para o Ministério Público brasileiro, o Ministério Público de Santa Catarina encaminhou à Assembleia Legislativa as primeiras leis de sua iniciativa, as quais tratavam da desvinculação das atribuições do Promotor de Justiça das competências da Vara Judicial e da Criação dos Centros das Promotorias da Coletividade. Em seguida, por intermédio das Portarias nº 510, 511 e 512 de 1991, efetivou-se uma política de combate à sonegação fiscal por intermédio da qual se atribuiu a diversos promotores de Justiça atribuição para, no âmbito de suas comarcas, atuarem diretamente nessa matéria, com a pretensão de processar aqueles que sonegavam impostos no âmbito estadual. Concomitantemente, atribuiu-se a um promotor de Justiça a alçada de “[...] funcionar junto à Secretaria de Planejamento e Fazenda, com a incumbência de analisar e identificar, entre os fatos apurados pelos agentes do Fisco, as condutas caracterizadoras de infração penal” (art. 1º da Portaria PGJ nº 512)⁹.

Posteriormente, outras iniciativas começaram a dar formato à distribuição extraterritorial das promotorias de Justiça. Em 18 de abril de 2000, por intermédio da Lei Complementar nº 191, de 18 de abril de 2000, as 27ª, 28ª, 29ª e 30ª Promotorias de Justiça da Comarca da Capital; a 13ª e 14ª Promotorias de Justiça da Comarca de Blumenau; a 9ª e 10ª Promotorias de Justiça da Comarca de Chapecó; a 11ª e 12ª Promotorias de Justiça da Comarca de Criciúma; a 10ª e 11ª Promotorias de Justiça da Comarca de Itajaí; a 14ª e 15ª Promotorias de Justiça da Comarca de Joinville; e a 5ª e 13ª Promotorias de Justiça da Comarca de Lages, passaram a ser denominadas promotorias de Justiça da coletividade, com incumbência, prioritariamente, para a defesa do meio ambiente, do patrimônio público e da probidade administrativa, dos direitos coletivos dos consumidores e das garantias inerentes à cidadania e à pessoa humana.

No § 2º do art. 2º da referida lei foi estabelecido que as atribuições das referidas promotorias de Justiça, aprovadas pelo Colégio de Procuradores de Justiça após proposta do Procurador-Geral de Justiça, e o âmbito de atuação funcional poderiam ser estendidos, inclusive, para mais de uma Comarca.

Essa mesma lei criou a Promotoria Temática da Serra do Tabuleiro, sediada na Comarca de Palhoça, com atribuição prioritária na proteção jurídica do patrimônio natural, turístico e paisagístico do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e funcional para atuar em todas as Comarcas compreendidas no âmbito territorial do bem jurídico a ser por ela protegido. Nesta seara ambiental a especialização e a regionalização avançaram e atualmente tornaram-se uma realidade, com o enfrentamento das macroquestões ambientais por Regiões Hidrográficas, privilegiando a delimitação técnica à geopolítica.

Para o tema tributário, a Instituição em Santa Catarina encontrou um caminho possível e eficaz nas Promotorias de Justiça Regionais da Ordem Tributária, com a indispensável participação do Centro de Apoio Operacional respectivo, implementando programas com muito êxito, a exemplo do Programa Saúde

⁹ In Boletim Informativo nº 1 do Ministério Público Catarinense, abril/agosto de 1991, p. 10.

Fiscal¹⁰ e do Programa Combate à Sonegação Fiscal¹¹. Iguais medidas têm sido adotadas em temas como saúde e segurança públicas, além das atuações estaduais formalmente estabelecidas de diversas Promotorias de Justiça Especializadas na Capital do Estado.

Com uma nova cultura e, por consequência, uma nova linguagem sobre atribuições, o Ministério Público de Santa Catarina começou a ampliar o número de promotorias de Justiça com atribuições com abrangência superior à área territorial de uma comarca, com destaque para as promotorias de Justiça regionais ambientais, regionais tributárias e, mais recentemente, as regionais da área da saúde, cujas atribuições podem ser assim exemplificadas¹²:

20^a PJ DA COMARCA DA CAPITAL

Áreas de atuação: Área da Ordem Tributária - Regional

Atuação: Atuar na área da Ordem Tributária na Comarca da Capital e, concorrentemente, com as Promotorias de Justiça das Comarcas de Biguaçu, Garopaba, Imaruí, Imbituba, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José, exclusivamente nas causas e nos procedimentos que versem sobre Crimes contra a Ordem Tributária.

04^a PJ DA COMARCA DE RIO DO SUL

Áreas de atuação: Área do Meio Ambiente - Regional

Atuação: Atuar, com exclusividade, na Comarca de Rio do Sul, nas áreas do Consumidor, do Meio Ambiente, nos procedimentos relativos a registro de loteamento, parcelamento ou desmembramento do solo urbano, perante o Juízo da Vara da Fazenda Pública, Acidentes do Trabalho e Registros Públicos e o Juízo da Vara Regional de Direito Bancário da Comarca de Rio do Sul; e atuar, concorrentemente, na área do Meio Ambiente, com as Promotorias de Justiça das Comarcas de Ibirama, Ituporanga, Presidente Getúlio, Rio do Campo, Rio do Oeste, Taió, Trombudo Central, Papanduva e Itaiópolis, cabendo aos Promotores de Justiça das respectivas Comarcas a participação nas audiências, salvo ajuste em contrário.

15^a PJ DA COMARCA DE JOINVILLE

Áreas de atuação: Área dos Direitos Humanos - Cidadania

Atuação: Atuar na Área da Cidadania e dos Direitos Fundamentais, com exclusividade nas ações e serviços públicos de saúde, inclusive aquelas atinentes à área da infância e juventude na Comarca de Joinville e, concorrentemente, nas demandas de caráter coletivos cujos impactos das ações e serviços de saúde se estendam às Comarcas de Araquari, Barra Velha, Garuva, Guaramirim, Itapoá, Jaraguá do Sul e São Francisco do Sul.

Na atualidade, diversas promotorias de Justiça de Santa Catarina já possuem atribuições que extrapolam o espaço territorial da comarca, afastando-se das atribuições conferidas em razão do local e se aproximando da matéria tratada a ser analisada. Até mesmo as promotorias de Justiça com atuação na área criminal já começam a ser adaptadas para uma atuação extraterritorial, do que são exemplos as promotorias de Justiça regionais de segurança pública, conforme o Ato 487/2017/CPJ, que dispõe sobre suas atribuições, e aquelas responsáveis pelo acompanhamento das audiências de custódia, de acordo com o contido no Ato n^o 705/2018/PJ, de 11 de outubro de 2018, que regulamenta a participação dos promotores de Justiça nas audiências de custódias regionalizadas:

ATO N. 0487/2017/CPJ¹³

10 O programa “Saúde Fiscal” [Prêmio CNMP 2016, 3^o colocado na categoria indução de políticas públicas] integra o Planejamento Estratégico do Ministério Público de Santa Catarina 2012-2022, tendo por objetivo “incentivar a implementação da estrutura, fiscalização e cobrança dos tributos municipais”. Com o programa, visa-se a combater a sonegação fiscal de impostos Municipais, com o apoio das Prefeituras, conscientizando os agentes públicos da importância da estruturação administrativa do setor de fiscalização tributária e do aperfeiçoamento da legislação Municipal para a adequada cobrança dos tributos próprios previstos na Constituição Federal, de arrecadação obrigatória (http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/MaterialApoio/guia_saude_fiscal.pdf)

11 O Programa Combate à Sonegação Fiscal [Prêmio CNMP 2017, 1^o colocado na eficiência operacional] busca a responsabilização criminal dos agentes que infringem a legislação tributária, contribuindo, de forma indireta, para a recuperação de tributos sonegados e inibindo a evasão tributária. (<https://www.mp.sc.br/programas/combate-a-sonegacao-fiscal>)

12 Disponível em: <<https://www.mp.sc.br/promotorias-de-justica/encontre-uma-promotoria>>. Consulta realizada em 11 dez. 2018.

13 Disponível em: <<https://www.mp.sc.br/atos-e-normas/detalhe?id=2189>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

Dispõe sobre as atribuições das Promotorias Regionais de Segurança Pública no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina.

Art. 1º Fixar as atribuições das Promotorias Regionais de Segurança Pública nas áreas de atuação especializadas na tutela difusa da segurança pública e no controle externo da atividade policial.

Parágrafo único. O controle externo da atividade policial, na modalidade concentrada, será exercido pelas Promotorias Regionais de Segurança Pública concorrentemente com a Promotoria de Justiça local que detenha atribuição para a matéria.

[...]

Art. 5º Até que sejam instaladas as Promotorias Regionais de Segurança Pública, as Promotorias de Justiça com atribuição na área do controle externo da atividade policiais responderão pela tutela difusa da segurança pública em suas respectivas Comarcas, nos termos do Ato n. 486/2017/CPJ.

Art. 6º Cabe à 40ª Promotoria de Justiça da Capital, além das atribuições do controle externo da atividade policial e da tutela difusa da segurança pública previstas no Ato n. 486/2017/CPJ, as atribuições previstas nos incisos III e IV do artigo 2º do presente Ato.

Art. 7º A 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Chapecó passa a ser denominada de “Promotoria Regional da Segurança Pública de Chapecó”, com sede na Comarca de Chapecó, abrangendo, além da sede, as Comarcas de Abelardo Luz, Concórdia, Coronel Freitas, Ipumirim, Itá, Ponte Serrada, Quilombo, São Carlos, São Domingos, São Lourenço do Oeste, Seara, Xanxerê e Xaxim.

ATO N. 705/2018/PGJ¹⁴

Art. 1º Os membros do Ministério Público participarão das audiências de custódia em casos de prisão em flagrante, inclusive aquelas regionalizadas, conforme as diretrizes estabelecidas na Resolução CM n. 8, de 10 de setembro de 2018, do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º Terão atribuição para atuar nas audiências de custódia, em dias com expediente forense, os Promotores de Justiça com atribuição criminal na Vara Criminal em que a audiência se realizar, inclusive do Juizado Especial Criminal, Violência Doméstica e Tribunal do Júri, de acordo com a natureza da matéria, seguindo as disposições da Resolução CM n. 8 do Conselho da Magistratura TJSC.

[...]

§ 2º Nos casos de Autos de prisões em flagrante lavrados fora da Comarca-Sede da realização da audiência de custódia, a atribuição será dos Promotores de Justiça criminais vinculados à Vara Criminal a que for distribuído o Auto de Prisão em Flagrante, inclusive aqueles com atribuição para atuar no Juizado Especial Criminal, Violência Doméstica e Tribunal do Júri, sem vinculação à natureza da matéria, mediante distribuição equitativa quando houver mais de um Promotor com atuação criminal na mesma Vara.

§ 3º Os Promotores de Justiça com atribuição criminal especializada na área da Moralidade Administrativa, da Cidadania e Direitos Humanos, do Consumidor, da Ordem Tributária e do Meio Ambiente terão atribuição para as audiências de custódia dos crimes afetos a suas áreas de atuação, pela natureza da matéria, mas apenas nos Autos de Prisão em Flagrante decorrentes de prisões ocorridas na Comarca-Sede de audiência de custódia.

Art. 4º Havendo a necessidade de deslocamento do Promotor de Justiça plantonista de sua residência a outra Comarca para a realização da audiência de custódia, este terá direito ao ressarcimento das despesas de deslocamento e diárias, conforme regulamentos próprios.

Observa-se que, em razão da formatação das organizações criminosas, houve necessidade da formação de grupos de combate para enfrentá-las. Esses grupos, denominados GAECOS (Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas), são coordenados por promotores de Justiça que possuem atribuições subsidiárias aos lotados em outras comarcas¹⁵:

¹⁴ Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2450>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

¹⁵ Ato nº 172/2016/PGJ, que “Consolida o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO) no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina”.

Art. 8º A atuação do GAECO, como órgão auxiliar e de apoio aos órgãos de execução, não dispensará a participação do membro do Ministério Público com atribuição para oficiar no feito, o qual, respeitada a sua independência funcional, permanecerá subscrevendo as petições, os requerimentos e as notificações que se julgar pertinentes.

5. NOVA ARQUITETURA DAS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

As modificações nas atribuições das promotorias de Justiça não ficaram, entretanto, restritas àquelas destinadas exclusivamente a um tema específico, criadas justamente para atendê-lo em mais de uma comarca, em razão de sua natureza extraterritorial (rio, reserva biológica, hospital regional, ordem tributária estadual etc.). Foi além, avançou e, baseada na necessidade de maior eficiência de seus órgãos e atendendo, inclusive, as diretrizes dos princípios da solidariedade e da celeridade, redistribuiu atribuições comuns.

Embora há muito conhecida nos meios jurídicos, fruto em parte do paradigma da territorialidade – uma Comarca, um membro e todas as matérias – a desigualdade da carga laboral entre unidades da Instituição sempre foi um fardo difícil de equacionar, ainda mais com conceitos fechados de atribuição. Postulados fundamentais, como a igualdade, a solidariedade e a celeridade, ficaram anos subjugados pela ausência de enfrentamento adequado da divisão equitativa da carga de labor dada a cada membro do Ministério Público.

Durante décadas membros receberam o mesmo subsídio e tiveram as mesmas vedações, mas labutaram em volumes largamente díspares. Tanto comarcas com dezenas de milhares de processos e dezenas de milhares de cidadãos quanto aquelas com diminuto volume processual e pequena população contavam com um Promotor de Justiça. Quando naquelas, esse membro do Ministério Público trabalhava diuturnamente e não lograva dar conta, ao menos no tempo hábil exigido pelo princípio da celeridade, da totalidade do serviço que lhe era exigido; quando nestas, seu labor era apenas vespertino e suficiente, com folga, para a demanda. Como justificar tamanha quebra de isonomia?

A resposta, evidente ao observador externo, passou a ser dada no período recente com a equalização dos volumes laborais de Promotorias de Justiça, dando real aplicação aos primados da isonomia, da solidariedade e da celeridade, tanto sob a ótica do membro – mesma remuneração para a realização célere de trabalhos semelhantes – como sob a visão da sociedade, os municípios terão um membro do Ministério Público em idênticas condições de laborar em prol da sua sociedade do que qualquer vizinho seu.

Com avaliação das cargas de trabalho de cada Promotoria de Justiça, está sendo realizada a redistribuição das atribuições, conferindo parcela da atuação, por áreas, em Promotorias de Justiça mais “pesadas” para Promotorias de Justiça mais “leves”. Isso, ainda, com ganho em eficiência, pois a instituição potencializou e acelerou seus resultados sem qualquer comprometimento financeiro.

Atente-se também que o princípio da solidariedade possui imensa carga valorativa e deve ser aplicado de forma extensiva nos mais variados ramos de Direito. Na verdade, ele deve ser aplicado em todas as relações jurídicas públicas e/ou particulares existentes, deve estar na essência dessas relações.

Dessa forma, no âmago de uma relação jurídica formada entre um ente público e um privado, entre entes públicos ou entes privados, o princípio da solidariedade deve estar presente, independente de qual direito estará sendo discutido, pois o Estado Democrático de Direito buscará tornar a sociedade solidária e para isso o princípio em questão tem papel fundamental para essa conquista, sendo, portanto, sua efetivação imprescindível. Assim, a simultânea existência de promotorias de Justiça assoberbadas de serviços e de outras com baixíssima demanda, feriria os princípios da eficiência e da própria solidariedade entre os entes públicos.

Também o princípio da celeridade tem relevância na equação da distribuição das atribuições. Inegável o reconhecimento de que a métrica da vida é o tempo e tudo aquilo que demora mais do que o devido

desperdiça vidas. Portanto, quando sobrecarrega-se uma promotoria de Justiça, atrasa-se a entrega do justo e isso afeta sobremaneira o referido princípio.

Avançando novamente no tema da quebra do paradigma territorial na delimitação das atribuições, o Ministério Público de Santa Catarina passou a adotar a quantidade de feitos que ingressam em determinadas promotorias de Justiça para realizar distribuições que tornassem os montantes mais equânimes, ampliando a eficiência do sistema. Para este mister, passou a permitir que a promotoria de Justiça de uma comarca possa receber atribuições relativas a processos e procedimentos da alçada de uma outra comarca.

A partir do reconhecimento da necessidade de se suplantar as barreiras impostas pelas fronteiras territoriais das comarcas para que o Ministério Público pudesse desempenhar com melhor qualidade e eficiência suas atribuições, passou-se a estudar uma forma de redistribuir atribuições das promotorias de Justiça de uma comarca para promotorias de Justiça que integram o espaço territorial de outra comarca.

Iniciou-se, então, no ano de 2018 um novo ciclo: a redistribuição de matérias ordinárias de atribuição de uma determinada promotoria de Justiça com maiores índices de atividade para outra promotoria de Justiça, inserida no território de comarca diversa, com índices menores de atividade.

Esse ciclo teve início com a transferência de atribuições da Promotoria de Justiça da Comarca de Pinhalzinho para a Promotoria de Justiça da Comarca de Modelo, distantes uma da outra cerca de 15 (quinze) quilômetros. De acordo com o Ato nº 495/2018/PGJ, as atribuições da Promotoria de Justiça de Modelo (SC) foram assim redistribuídas:

Atuar nas áreas: Criminal; Cível em geral; da Família; da Infância e Juventude; da Moralidade Administrativa; do Meio Ambiente; do Consumidor; da Cidadania e Direitos Fundamentais; da Ordem Tributária; do Controle de Constitucionalidade; dos Registros Públicos; da Fazenda Pública; das Falências; das Sucessões; das Fundações e Terceiro Setor; do Controle Externo da Atividade Policial e da Tutela Difusa da Segurança Pública; e atuar exclusivamente, na Comarca de Pinhalzinho, nas áreas: Cível em geral; dos Registros Públicos; da Fazenda Pública; das Falências; das Sucessões; do Meio Ambiente; do Consumidor; e da Cidadania e Direitos Fundamentais; e, concorrentemente com a Promotoria de Justiça de Pinhalzinho, nas audiências e no atendimento ao público nas respectivas áreas. (sem grifo no original)

No todo, foram efetuadas até o presente momento 9 (nove) redistribuições desse tipo, afetando 18 (dezoito) promotorias de Justiça, as quais possuem pequenas variações em seu formato¹⁶:

SIG-MP	Processo n.	Comarcas envolvidas
02.2018.00064881-4	2018/015527	Pinhalzinho/Modelo
02.2018.00073915-6	2018/016998	Forquilha/Meleiro
02.2018.00095902-4	2018/021759	Santa Cecília/Rio do Campo
02.2018.00095905-7	2018/021851	Santa Rosa do Sul/Turvo
02.2018.00098029-3	2018/022221	Herval d'Oeste/Tangará
02.2018.00108603-3	2018/025192	Ascurra/Rio do Oeste
02.2018.00108604-4	2018/025210	Campo Erê/Anchieta
02.2018.00108623-3	2018/025312	São José do Cedro/Dionísio Cerqueira
02.2018.00108625-5	2018/025315	Ponte Serrada/Aberlardo Luz

¹⁶ Essas variações se referem principalmente à necessidade de deslocamento do Promotor de Justiça para possível atendimento da área de atribuição dos feitos judiciais ou extrajudiciais pertencentes à outra comarca.

Na prática, o processo de modificação das atribuições das Promotorias de Justiça inicia-se pela análise efetuada pelo Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, que ouve inicialmente os titulares das Promotorias de Justiça que serão afetadas e a Corregedoria-Geral do Ministério Público e, posteriormente, submete as conclusões ao Procurador-Geral de Justiça que, ao encampá-las, remete-as ao órgão especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

No que se refere às modificações ocorridas nas Promotorias de Justiça das comarcas de Pinhalzinho e Modelo, o referido Subprocurador, ao se manifestar nos autos do Procedimento Administrativo nº 2018/015527, de 17 de julho de 2018, asseverou que:

Diante das atribuições delegadas a esta Subprocuradoria relativa à coordenação dos processos de redistribuição de atribuições das Promotorias de Justiça, com base em critérios que expressem o volume de habitantes por PJs, o número total de entradas e de primeiras entradas do cadastro realizado no SIG/MP, apresenta-se o presente relatório numérico de entradas registradas no ano de 2017 até maio de 2018 (17 meses), na atual configuração, e os possíveis cenários de redistribuição das atribuições nas áreas Cível em geral, Registros Públicos, Fazenda Pública, Falências, Sucessões, Meio Ambiente, Consumidor e Cidadania e Direitos Fundamentais da PJ da Comarca de Pinhalzinho para a PJ da Comarca de Modelo, distantes aproximadamente 15 KM, trazendo, ainda, um comparativo com o volume de entrada entre as Promotorias da Comarca e com outras Promotorias da entrância inicial.

Ao se analisar o referido procedimento na Corregedoria-Geral, percebeu-se que, projetando-se os números registrados no Sistema de Informação e Gestão do Ministério Público de Santa Catarina (SIG-MPSC), a Promotoria de Justiça de Pinhalzinho sairia da média de 18,08 entradas diárias para 16,34. A Promotoria de Justiça de Modelo, por sua vez, perceberia um aumento de 21,38% em seus procedimentos, passando de 8,11 para 9,85 a média de entradas diárias.

Entendeu-se que essa distribuição permite maior uniformidade no volume de procedimentos carreados às referidas Comarcas, de modo a postergar a criação de uma nova promotoria de Justiça na Comarca de Pinhalzinho e evitar, por consequência, todos os custos envolvidos na criação dessa. Assim, a solução adotada volta-se tanto para o benefício social, por meio da maior eficiência na atuação ministerial, quanto para a observância do princípio da economia no uso dos recursos públicos.

Não só no âmbito do Ministério Público ocorre a distribuição extraterritorial do serviço. A competência regionalizada é uma tendência no Poder Judiciário catarinense (v.g., Vara Regional de Execuções Penais de Curitiba e Vara Criminal da Região Metropolitana de Florianópolis) e inclusive é uma medida incentivada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Considerou-se, evidentemente, a possibilidade de alguns percalços nessa nova forma de divisão das atribuições. Um deles é a eventual necessidade de deslocamento dos cidadãos de uma comarca para a outra para acompanhar os procedimentos de seus interesses, ou o próprio deslocamento do membro do Ministério Público para a comarca diversa daquela em que reside e possui parte de suas atribuições. Essa distância, no caso específico de Pinhalzinho e Modelo, medeia 15 km. Há comarcas entre as quais, no entanto, a distância é superior a esta.

Registre-se, também, que, para efeitos de lotação no SIG-MP, o Promotor de Justiça, seus assistentes, estagiários e também os servidores da Promotoria de Justiça de Modelo terão acesso a todos os processos da Promotoria de Justiça de Pinhalzinho, e não apenas àqueles inerentes à redistribuição, situação que será equacionada com a implantação do novo sistema nesta Instituição.

De toda sorte, a distribuição efetuada foi medida que se mostrou mais eficaz para possibilitar uma melhor entrega das atribuições institucionais, pois reduz, evidentemente, o número de feitos na Promotoria de Justiça de maior índice de atenção e não causa, pelo menos nada se vislumbra até o presente momento neste sentido, implicações negativas no andamento da Promotoria de Justiça da Comarca de menor índice de atenção.

Nas situações específicas das comarcas mais distantes, v.g., Santa Cecília e Rio do Campo, observa-se que o deslocamento por parte do membro do Ministério Público ou do cidadão interessado será muito reduzido, haja vista que as atribuições redistribuídas se concentraram quase que totalmente nos feitos cíveis não difusos.

A proposta de redistribuição das atribuições das promotorias de Justiça já mencionadas (18 ao todo) contou com a anuência dos respectivos Promotores de Justiça titulares e gerou, ao término do processo de transformação, com o adimplemento destas novas atribuições envolvendo matérias pertinentes ao âmbito de mais de uma comarca, por parte da Procuradoria-Geral de Justiça, o entendimento de elogiar a abnegação dos membros que permitiram dar início a esta transformação que, por certo, muito melhorará a eficiência do Ministério Público no porvir.

A regionalização das atribuições de Promotorias de Justiça não se divorcia das novas tendências estabelecidas após a inauguração dos processos virtuais no âmbito da Justiça brasileira, a tanto que o própria Corregedoria Nacional já a assinala no art. 8º da Recomendação nº 2, de 21 de junho de 2018, que:

Art. 8º O equilíbrio das atribuições da unidade correicionada será considerado, à luz do princípio da razoabilidade, durante as atividades de correição e inspeção, devendo as Corregedorias propor, se for o caso, o incremento, a manutenção ou a diminuição das atribuições ao órgão competente da Unidade ou do Ramo do Ministério Público. Parágrafo único. A Equipe Correicional verificará se já houve ou se há a necessidade de adoção de medidas visando à divisão das atribuições na atuação do Ministério Público diferentemente e/ou além da base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias, considerando, para tanto, a necessidade premente de:

I - reequilíbrio da distribuição do número de unidades com atuações intervenientes judiciais em cotejo com as unidades voltadas às atividades investigativas e à defesa da tutela coletiva;

II - implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais.

Todas essas razões levaram a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina a se manifestar favoravelmente à proposta de redistribuição de atribuições.

Os dados possíveis de se extraírem dos sistemas de informação e gestão do Ministério Público de Santa Catarina, por tratar-se de novidade ocorrida no transcorrer do ano de 2018, ainda não permitem uma análise efetiva sobre a solução adotada, contudo, no transcorrer do ano de 2019, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina fará a necessária avaliação para verificar a ocorrência, ou não, da aproximação dos índices de trabalho de cada uma das promotorias de Justiça envolvidas nos procedimentos de redistribuição mencionados alhures.

6. CONCLUSÃO

A pretensão deste artigo foi trazer ao conhecimento do leitor um relato histórico dos fatos e razões que levaram o Ministério Público do Estado de Santa Catarina a conferir atribuições ordinárias de promotorias de Justiça pertencentes a uma comarca para as promotorias de Justiça pertencentes a outra comarca, rompendo com o paradigma de restringir-se aos limites geográficos que as delimitam.

Observou-se que esta nova situação se distingue das conhecidas Promotorias Regionais, que possuem suas atribuições fixadas exclusivamente em razão de tema específico (ambiental, tributário, consumidor etc.) e atua de forma concorrente com os promotores de Justiça das demais comarcas.

Ao se efetuar esse relato, aproveitou-se o ensejo para argumentar favoravelmente ao deslinde alcançado e ao reconhecimento da possibilidade técnica, política e jurídica dessa nova forma de configuração das atribuições das promotorias de Justiça.

No transcorrer deste texto, buscou-se demonstrar a evolução cultural ocorrida e as pressões externas e internas que concorreram para o alcance do novo formato de atribuições entregue a promotorias de Justiça, transpassando as dificuldades que alguns princípios constitucionais pareciam opor à extraterritorialidade das atribuições. Para esse mister, realiza-se uma nova leitura ou interpretação desses princípios.

A extraterritorialidade conferida às atribuições de Promotorias de Justiça no Estado de Santa Catarina principiou no início da última década do século passado e foi paulatinamente se incorporando à cultura desta Instituição.

As complexidades que aportam na sociedade hodierna e a necessidade de o Ministério Público fazer frente a elas conduzem-no à mais rigorosa especialização de seus membros e, por conseguinte, à ampliação territorial de sua atuação, haja vista que a escassez de recursos o impede de alcançar em seus quadros um número elevado e suficiente de membros para atuar em cada uma das comarcas nas mais diversas áreas.

A melhoria dos processos virtuais permite cada vez mais que os membros do Ministério Público possam atuar além de suas bases territoriais de lotação, atendendo questões temáticas para as quais se possuem e aprimoram sua qualificação.

Portanto, argumentos alicerçados na garantia da inamovibilidade não servem para se concluir pela violação constitucional quando as novas atribuições extrapolem o espaço físico de uma comarca.

As atribuições do Ministério Público devem ser, conforme dispõe o artigo 128, § 5º, da Constituição da República, definidas por lei, mas a definição dos órgãos de execução que as exercerão será feita pelo Colégio de Procuradores de Justiça, mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça.

Não há no ordenamento pátrio vigente qualquer norma que direta ou indiretamente vede a extraterritorialidade das atribuições conferidas a uma promotoria de Justiça.

Atualmente adota-se no Ministério Público de Santa Catarina a extraterritorialidade das atribuições, tanto no que tange à uma temática específica – promotorias regionais – quanto a temas ordinários, permitindo que a Promotoria de Justiça de uma comarca possa receber atribuições relativas a processos e procedimentos de competência do juízo de outra comarca, mesmo que o objeto do feito se restrinja ao âmbito territorial dessa comarca e não traga reflexos àquela.

Não há dados concretos suficientes sobre os resultados dessa nova forma de atribuição, haja vista tratar-se de situação bastante nova no âmbito da Instituição. Todavia, acredita-se, em razão de alguns índices já observáveis, que a decisão de conferir atribuições extraterritoriais à algumas promotorias de Justiça para aproximar os índices de atenção entre elas foi bastante salutar. O futuro dirá.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério Público de Santa Catarina. **Atos e Normas**: Ato nº 0487/2017/CPJ. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2189>>.

_____. _____. **Combate à sonegação fiscal**. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/programas/combate-a-sonogacao-fiscal>>.

_____. _____. **Encontre uma Promotoria**. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/promotorias-de-justica/encontre-uma-promotoria>>.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva. 2015.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público**: a constituição e as leis orgânicas. São Paulo: Atlas. 2015.

RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público
Ivens José Thives de Carvalho 299
- ▶ **4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020)**
Sergio Abinagem Serrano.....317
- 4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios
Paulo Roberto Moreira Cançado..... 327
- 4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios
Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrly Paz das Neves 349
- 4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá
Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá..... 363
- 4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora
Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes..... 379
- 4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional
Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha..... 397
- 4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral
Zuval Gonçalves Ferreira 407



ACCOUNTABILITY NA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS (GESTÃO 2019-2020)

ACCOUNTABILITY IN THE INTERNAL AFFAIRS DIVISION OF GOIÁS STATE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE
(MANAGEMENT 2019-2020)

Sergio Abinagem Serrano¹

Resumo: Após discorrer brevemente acerca da ferramenta do *accountability*, o estudo demonstra que os membros do Ministério Público, enquanto agentes públicos, são igualmente *accountable*. Demonstra ainda que, internamente à Instituição, o *accountability* materializa aspecto central de governança, porquanto associado a mecanismos de controle que estimulem políticas de atendimento ao cidadão, pavimentando, assim, o caminho para a atuação resolutiva dos membros do Ministério Público. Para que, de fato, seja *accountable*, o membro da Instituição deve superar o papel de mero agente público e desempenhar o papel de agente político. Na consolidação do perfil resolutivo (*accountable*), os Órgãos Censores, no desempenho das funções disciplinar e orientadora, através do uso da ferramenta *accountability*, atuam decisivamente, corrigindo distorções demandistas. Esse é o alvo da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás, que, no biênio 2019-2020, estará focada na consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público goiano.

Palavras-chave: Accountability. Governança. Resolutividade.

Abstract: After briefly discussing about the accountability tool, the study demonstrates that members of the Public Prosecutor's Office, as public officials, are equally accountable. It also demonstrates that within the Institution, accountability materializes a central aspect of governance, since it is associated with control mechanisms that stimulate citizen service policies, paving the way for a resolute performance of the members of the Public Prosecutor's Office. In order to be accountable, the member of the institution must overcome the role of mere public agent and play the role of political agent. In consolidating the resolute (*accountable*) profile, the Censoring Bodies, in the performance of the disciplinary and guiding functions, through the use of the accountability tool, act decisively, correcting demander distortions. This is the target of Internal Affairs Division of Goiás State Public Prosecutor's Office, which in the biennium 2019-2020 will be focused on consolidating the resolute profile of the Goiás State Public Prosecutor's Office.

Keywords: Accountability. Governance. Resolutivity.

Sumário: 1. Introdução. 2. *Accountability* no Ministério Público. 3. A *accountability* como ferramenta de consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público. 4. *Accountability* nas ações da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás (Gestão 2019-2020). 5. Conclusão. 6. Referências.

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Corregedor-Geral de Justiça do Ministério Público de Goiás, biênio 2019/2020. Membro do Conselho Superior e do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Foi Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, biênio 2017-2018. Foi professor de Direito Penal da Faculdade Unievangélica – Anápolis/GO. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Federal de Uberlândia/MG.

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, quando o tema *accountability* definitivamente ingressou nos debates acadêmicos nacionais, não há consenso acerca de qual expressão melhor traduz o conceito para a língua portuguesa.

Uma variada gama de expressões buscam traduzir o vocábulo remetendo-o à ideia de prestação de contas, fiscalização, responsabilização, etc.

Inexiste, porém, na língua portuguesa, um termo que, de forma satisfatória, abarque a extensão de seu significado.

Nos países de língua inglesa, *accountability* exprime a ideia concreta de prestação de contas. Materializa-se, por exemplo, na prestação de contas de um trabalhador, aos seus superiores, daquilo que fez e que produziu.

Ocorre que *accountability* possui uma dimensão ética, apoiada não apenas nas ideias de responsabilidade e de responsabilização de quem tem o dever de prestar contas, mas também no protagonismo e na transparência deste.

O indivíduo *accountable* não é apenas responsável ou responsabilizável por seus atos; ele, *sponte propria*, traz para si a responsabilidade por suas atitudes expondo-as de maneira cristalina e assumindo as consequências.

Infelizmente, falta em nosso idioma uma palavra que expresse esse nível superior de responsabilidade.

Na Administração Pública, o termo *accountability* também possui uma dimensão ética, caracterizada, *grosso modo*, pela capacidade de o agente público entender e atender às necessidades e expectativas dos cidadãos.

Neste trabalho, a noção de *accountability* é cunhada por Guillermo O'Donnel², que o distingue em 02 (dois) grupos de mecanismos: um relativo à interação entre os eleitores e mandatários (*vertical accountability*), e outro decorrente de mecanismos (formais ou informais) de contenção e responsabilização recíprocas entre diferentes agências e agentes governamentais (*horizontal accountability*).

Constitui ponto de partida do presente estudo o reconhecimento do Ministério Público como *agência de accountability*, isto é, como instituição capaz de atuar efetivamente na responsabilização horizontal, através do controle externo. O estudo, porém, avança para a análise da Instituição enquanto *agente público* e, por isso, igualmente *accountable*.

Parte-se, ainda, do pressuposto de que, internamente, o *accountability* materializa aspecto central de governança³, porquanto associado a mecanismos de controle que estimulem políticas de atendimento ao cidadão, pavimentando, assim, o caminho para a atuação resolutiva dos membros do Ministério Público⁴.

Neste viés, buscar-se-á demonstrar que o *accountability* materializa poderosa ferramenta para edificação do perfil resolutivo do Ministério Público, voltada para o *entendimento e atendimento* das necessidades e expectativas da sociedade.

2 *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova [on-line]. 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>.

3 Art. 7º da Resolução CNMP nº 52, de 28 de março de 2017. A governança de gestão de pessoas visa a avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas, com intuito de conduzir políticas para garantir o alcance dos objetivos institucionais, bem como a prestação de serviços de interesse da sociedade.

4 Art. 1º da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017. Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Buscar-se-á, também, demonstrar que, no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás (Gestão 2019-2020), o *accountability* impulsiona ações de implementação das diretrizes elencadas nas Cartas de Brasília (2016), Aracaju (2018) e Maceió (2018), tanto as endereçadas aos Órgãos Censores locais quanto as dirigidas aos membros da Instituição.

2. A ACCOUNTABILITY NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para Hannah Pitkin⁵, os representantes sempre agem no interesse dos representados. Por isso, sempre que houver conflitos entre o agir dos representantes e o interesse dos representados, os representantes deverão ser chamados a explicar por qual motivo seus interesses não coincidem com os interesses dos seus representados.

É nesse contexto representativo que o *accountability*, enquanto instrumento de soberania popular, ganha importância e destaque.

Para Guillermo O'Donnell⁶, exatamente para preservar essa soberania popular, o *accountability* pode ser entendido como a “*responsabilização democrática dos agentes públicos*” por meio de dois mecanismos: o vertical e o horizontal.

O *accountability* vertical tem lugar quando os cidadãos controlam os políticos e governantes através do voto direto, do plebiscito, referendo, etc. ou mediante o exercício do controle social. Pressupõe uma ação entre sujeitos *verticalmente* desiguais; governantes e governados.

O *accountability* horizontal, a seu turno, ocorre através da mútua fiscalização e controle entre poderes (*checks and balances*) ou entre órgãos, pressupondo uma ação entre sujeitos *horizontalmente* iguais ou autônomos.

Essa modalidade de *accountability* (horizontal) pressupõe a existência de órgãos com atribuição, legal e de fato, para controlar as ações ou omissões exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado.

É sob essa ótica que o controle encetado pelo Ministério Público enquanto “*defensor da ordem jurídica, dos interesses democráticos e dos direitos individuais indisponíveis*” (art. 127 da Carta Republicana de 1988) materializa instrumento de *accountability* horizontal por excelência.

Na verdade, o controle exercido pela Instituição funciona como ferramenta de supervisão e responsabilização dos demais atores estatais (agentes públicos, organizações estatais, etc.) que prestam contas ao Ministério Público, à medida que são demandados.

Desvelando enfoque de controle externo do Ministério Público, Maria Tereza Sadek⁷ observa:

Efetivamente, o controle da administração pública tem se transformado em uma atividade praticamente geral do Ministério Público, sendo difícil distinguir, deste ponto de vista, as diferentes instituições estaduais.

Mesmo em estados menores e habitualmente com menor impacto na mídia e na vida nacional, tem sido possível observar o trabalho do Ministério Público.

Portanto, o controle e a responsabilização de agentes públicos pelo Ministério Público têm por alvo a busca do *accountability* do Estado.

A despeito disso, perante a própria sociedade, que, por força de sua missão constitucional, tem o dever de defender, o fato de o ingresso na Instituição se dar por meio de concurso público de provas e

5 *The Concept of Representation*. University of California Press: Berkley, 1972

6 *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova [on-line]. 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>.

7 *Cidadania e Ministério Público*. Scielo Books [on-line]. 2009, pp.3-22. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

títulos (e não por um processo eletivo), em certo grau, mitiga a legitimação do Ministério Público, tornando recorrente a indagação acerca de “*quem controla esse controlador*”.

Pois bem. Enquanto *agência de accountability*, o Ministério Público controla e responsabiliza os agentes públicos. Ocorre, porém, que enquanto *agente público*, os membros da Instituição devem igualmente ser *accountable*.

Internamente, a noção de *accountability* está associada aos princípios de *governança e resolutividade* que, mormente após a assinatura da “*Carta de Brasília*”, em 22 de setembro de 2016, norteiam a postura do Ministério Público e de seus membros.

Como é de amplo conhecimento, a *Carta de Brasília* estabelece diretrizes estruturantes do Ministério Público, da atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais.

A *Carta* apresenta considerações gerais de fundamentação constitucional, outras relativas ao papel constitucional do Ministério Público e de suas Corregedorias, considerações relativas aos modelos constitucionais do Ministério Público (resolutivo e demandista) e ainda sobre problemas já detectados pelas Corregedorias.

Em alinhamento, a Recomendação CNMP nº 52, publicada em 28 de março de 2017, estabelece que *governança* é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e de controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Densificando o princípio de *governança*, a Recomendação CNMP nº 54, também publicada em 28 de março de 2017, estabelece que cada ramo do Ministério Público deverá adotar medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes (art.1º caput).

A Recomendação CNMP nº 54 prevê, ainda, que o estímulo à atuação resolutiva e à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis se dará, dentre outros, por mecanismos de natureza normativa e administrativa que assegurem visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, com especial destaque aos socialmente relevantes (art. 3º, inciso I).

Sob influxo dessas recomendações, o Corregedor-Nacional do Ministério Público, em 21 de junho de 2018, editou a *Recomendação de Caráter Geral CNMP –CN nº 02*, dispondo acerca dos parâmetros para avaliação da resolutividade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público.

No referido expediente, a Corregedoria-Nacional recomenda que, no momento da aferição da resolutividade dos membros e das Unidades do Ministério Público, sejam considerados, entre outros, o conhecimento das deficiências sociais locais, a autoridade ética do membro para mediar demandas sociais e sua capacidade de, pela força do *melhor argumento*, ativar-se na defesa da sociedade.

O Órgão Censor Nacional recomenda, ainda, sejam analisados os impactos sociais e a efetividade social da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público.

Evidente, portanto, que, mais do que a preocupação em *entender e atender* às expectativas da sociedade, o Conselho Nacional do Ministério Público e da Corregedoria Nacional apontam para uma postura *accountable* dos membros e unidades da Instituição.

Vale dizer, no desempenho de seu relevante papel de defensores dos interesses sociais, os membros e unidades do Ministério Público devem apresentar resultados sociais positivos e efetivos. Isto é *accountability*.

Em síntese, para que, de fato, seja *accountable*, o membro do Ministério Público deve despir-se da condição de agente público e envolver-se no papel de agente político, transformador da realidade social, protagonista de política pública e canal de acesso da população às garantias constitucionais fundamentais.

3. A ACCOUNTABILITY COMO FERRAMENTA DE CONSOLIDAÇÃO DO PERFIL RESOLUTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para que seja *accountable*, o Ministério Público necessita ser resolutivo. A consolidação desse perfil resolutivo agiliza a solução dos conflitos sociais e naturalmente confere maior legitimidade à Instituição.

Para tanto, é necessário superar o perfil demandista, inicialmente adotado pelo Ministério Público, quando do alvorecer da Carta Política de 1988.

Naquele tempo, imaginava-se que as demandas sociais careciam apenas de tutela jurisdicional. Acreditava-se que o título judicial, uma vez obtido, resolveria o conflito social.

O traço mais marcante do perfil demandista é a reação aos fatos sociais conflituosos. Vale dizer, o demandista aguarda que os fatos sociais se tornem patológicos (conflitos sociais) para, somente após, submetê-los à apreciação judicial.

É uma postura reativa, de certo modo inercial e fragmentária, e que, a toda evidência, não guarda sintonia plena com o mister constitucional do Ministério Público de “*defensor da ordem jurídica, dos interesses democráticos e dos direitos individuais indisponíveis*” (art. 127 CF/1988).

Obviamente, para o correto exercício de seu mister constitucional, o Ministério Público deve assumir uma postura proativa e resolutiva, concentrando seus recursos e esforços na busca por respostas preventivas para os problemas comunitários.

Em lugar de reagir aos conflitos sociais que, em boa parte das vezes, já não encontram solução adequada nem mesmo após o crivo judicial, o membro deve trabalhar para a solução dos problemas sociais em conjunto com a comunidade.

Deve antecipar-se aos conflitos, para não perder o *timing* da solução do problema social. Para tanto, a Instituição deve dialogar mais e se posicionar mais próxima à comunidade e ao cidadão.

Na verdade, ao assumir seu perfil resolutivo, a Instituição assume, primariamente, a responsabilidade de *conduzir o conflito*, com o objetivo de encontrar-lhe a solução mais adequada, rápida e efetiva.

Verificada a ineficiência do modelo puramente demandista em responder aos anseios e conflitos sociais, é imprescindível que membros e unidades da Instituição estejam devidamente capacitados para *entender e atender* às expectativas da sociedade, isto é, sejam *accountable*.

Nessa seara, as Corregedorias-Gerais de Justiça, no desempenho de sua função disciplinar e, com maior relevo, de sua função orientadora, através do manejo de ferramentas *accountability*, podem contribuir decisivamente para a consolidação do perfil resolutivo da Instituição, corrigindo distorções demandistas.

Esse é o caminho que será trilhado pela Gestão 2019-2020 da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás.

4. ACCOUNTABILITY NAS AÇÕES DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (GESTÃO 2019-2020)

Sob a égide dessa configuração resolutiva, os membros passam a agir orientados por um planejamento estratégico capaz de harmonizar a independência funcional com a unidade ministerial.

Sobre esse novo modo de atuação ministerial, Marcelo Pedroso Goulart leciona⁸:

⁸ Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In. *Revista Jurídica*: Corregedoria Nacional. O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. CNMP, 2016, p. 222-223

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, 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 que possibilite o desenvolvimento de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora.

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 com o estoque de conhecimento que dá suporte à ação e à qualifica.

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.

Por óbvio, esse modelo resolutivo também impacta as atividades desenvolvidas pelas Corregedorias dos Ministérios Públicos, no exercício da sua missão de orientar, fiscalizar e avaliar.

A respeito, o já citado Marcelo Pedroso Goulart observa⁹:

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, 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 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 distinguisse 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.

Com essa configuração legal privilegiada, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás tinha que ir além da simples missão de fiscalizar e orientar.

Atenta aos princípios elencados nas Cartas de Brasília (2016), Aracaju (2018) e Maceió (2018) e à política institucional esposada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria-Nacional do Ministério Público, a Gestão 2019-2020 da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás tem como objetivo primário fomentar a atuação resolutiva dos membros da Instituição.

9 Ob. Cit. p. 225-226.

De início, serão implementadas, no âmbito da Corregedoria-Geral local, medidas de governança pública, através da elaboração de um *Plano Diretor Estratégico*, que será executado no decorrer do biênio 2019-2020.

No referido *Plano Diretor Estratégico* estarão elencados critérios objetivos de avaliação da resolutividade e da efetividade social das medidas implementadas pelos membros e unidades do Ministério Público goiano.

Durante o biênio (2019-2020), o Órgão Censor fomentará, ainda, a atuação coletiva e/ou regionalizada dos membros, em detrimento de ações individuais, evitando-se assim, a desestabilização de políticas públicas locais.

As inspeções e correições observarão um modelo sistêmico, pautado no ciclo “*orientação, fiscalização e avaliação da efetividade social dos resultados*”.

Por isso, no momento das correições ordinárias, serão ministradas oficinas de capacitação de membros e servidores, voltadas para a incorporação da cultura de resolutividade.

Aliás, já concretizando essa diretriz de orientação, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás, na abertura do cronograma de correições do ano de 2019, inaugurou o Projeto *Orienta CGMP*, composto por oficinas de capacitação voltadas para secretários, oficiais de promotoria e assessores.

O Projeto *Orienta CGMP* tem como premissa a ideia de que, para produzir membros e servidores verdadeiramente resolutivos, a Corregedoria-Geral deve ater-se precipuamente à sua função orientadora e pedagógica.

As oficinas de capacitação do Projeto *Orienta CGMP* possuem abordagem teórica e prática e vêm sendo levadas a todas as Promotorias de Justiça do Estado de Goiás por ocasião da correição/inspeção.

No decorrer do biênio, serão implementadas, ainda, medidas estratégicas de aproximação da Instituição com a sociedade civil, visando a fomentar a legitimação social do Ministério Público, mormente como garantidor dos direitos fundamentais.

Para o aperfeiçoamento do atual modelo de correição e inspeção, buscar-se-á privilegiar a análise qualitativa do serviço prestado pelo membro correccionado/inspecionado, superando o modelo puramente quantitativo, sem contudo, descuidar da inegável importância desse último.

As correições extraordinárias serão realizadas de forma estratégica, priorizando os órgãos do Ministério Público que demandem maior orientação da Corregedoria-Geral.

No tocante ao Estágio Probatório, a Corregedoria-Geral estará alinhada às diretrizes traçadas pela Resolução nº 05/2018 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Goiás (CSMP), segundo a qual, na formação, avaliação, orientação e fiscalização dos membros do Ministério Público em estágio probatório, a Corregedoria-Geral do Ministério Público observará, entre outras, o conhecimento das causas e deficiências sociais locais.

Buscar-se-á, ainda, potencializar a participação da Corregedoria-Geral na formação dos novos membros, inserindo, na grade curricular do curso de estágio probatório, a disciplina *Corregedoria-Geral*.

Aliás, nessa quadra, não sobeja observar que, em 22 de fevereiro do corrente ano, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás promoveu o *1º Encontro Estadual do Estágio Probatório* direcionado a todos os Promotores de Justiça Substitutos não vitaliciados do Estado de Goiás.

No evento, foi destacada a importância da atuação resolutiva do membro do Ministério Público, pautada pela busca de soluções efetivas para os conflitos sociais.

Na oportunidade, foram abordados temas tratando do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas para atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social.

Finalmente, porém não menos importante, a Gestão 2019-2020 da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás, através da expedição de competentes atos normativos (Recomendações, Orientações, Provimentos, etc.), fomentará a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas na resolução das demandas, privilegiando o uso de procedimentos extrajurisdicionais e de caráter coletivo, a fim de conferir maior celeridade ao processo de pacificação social.

Em síntese, valendo-se das ferramentas de *accountability*, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás, no biênio 2019-2020, estará focada na consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público goiano.

5. CONCLUSÃO

A par de indicar controle, a ferramenta do *accountability* possui uma dimensão moral, caracterizada pela capacidade de o agente público *entender e atender* às necessidades e expectativas da sociedade.

O Ministério Público, enquanto defensor da ordem jurídica, dos interesses democráticos e dos direitos individuais indisponíveis, controla e responsabiliza os agentes públicos, exercendo papel de verdadeira *agência de accountability*.

Porém, enquanto composta por *agentes* públicos, o Ministério Público deve igualmente ser *accountable*.

Internamente, a noção de *accountability* está associada à consolidação do perfil resolutivo da Instituição, porquanto no desempenho de seu mister constitucional, os membros do Ministério Público devem apresentar resultados sociais positivos e efetivos.

Assim, para que, de fato, seja *accountable*, o membro da Instituição deve superar o papel de mero agente público e desempenhar o papel de agente político.

Na consolidação do perfil resolutivo (*accountable*) da Instituição, os Órgãos Censores, no desempenho de suas funções (disciplinar e orientadora), através do uso da ferramenta *accountability*, atuam decisivamente, corrigindo distorções demandistas.

Esse é o alvo da Gestão 2019-2020 da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás que, no biênio 2019-2020, estará focada na consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público goiano.

6. REFERÊNCIAS

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista Jurídica:** Corregedoria Nacional. O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. CNMP, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova [on-line]. 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>.

PITIKIN, Hannah. **The Concept of Representation**. University of California Press: Berkley, 1972.

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e Ministério Público**. Scielo Books [on-line].2009, pp.3-22. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público
Ivens José Thives de Carvalho 299
- 4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020)
Sergio Abinagem Serrano 317
- ▶ **4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios**
Paulo Roberto Moreira Cançado 327
- 4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios
Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrly Paz das Neves 349
- 4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá
Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá 363
- 4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora
Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes 379
- 4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional
Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha 397
- 4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral
Zuval Gonçalves Ferreira 407



A CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: PROJETOS, EXPERIÊNCIAS INOVADORAS E DESAFIOS

Paulo Roberto Moreira Cançado¹

Resumo: A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais tem sido administrada por intermédio de projetos inovadores, aprovados com muito diálogo e consenso, destacando-se, entre outros, o Regimento Interno, o Plano Diretor, as Correições Virtuais, o *Vade Mecum*, o Glossário, a Consolidação dos Atos da Corregedoria, os quais foram divididos de forma didática em Atos Normativos Vinculantes e Atos Normativos Orientadores. Todas essas experiências inovadoras foram implantadas com base em uma gestão pautada na eficiência, na transparência e com objetivos claros. A gestão atual da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, valorizando o trabalho bem-sucedido das gestões anteriores, modernizou e continua a modernizar as suas atividades por intermédio da implementação de processos e projetos alinhados às atribuições e aos deveres do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 3º da CR/1988). Enfatiza-se a proteção e a efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, assim como a avaliação, a orientação e a fiscalização das atividades institucionais visando ao alinhamento da atuação Institucional aos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrados no artigo 3º da CR/1988. O alinhamento dos projetos implantados à Carta de Brasília e, a partir de 2018, às Recomendações de Caráter-Geral do CNMP-CN nº 1 e 2, ambas de 2018, denominadas, respectivamente, de Recomendação de Maceió e de Aracaju, também tem sido um trabalho constante para avaliar, orientar e fiscalizar as atividades do Ministério Público objetivando a indução da efetividade social do exercício das suas atribuições constitucionais. Não é suficiente, nesse contexto, uma resolutividade meramente de esforço ou de produção; torna-se fundamental a aferição e a indução da resolutividade institucional de impactos sociais efetivos e positivos.

Palavras-Chave: Ministério Público. Corregedoria. Atividades Avaliativas, Orientadoras e Fiscalizadoras. Constituição Brasileira de 1988. Transformação Social. Direitos Fundamentais. Projetos e Experiências Inovadoras. Resolutividade de Impacto Social.

Abstract: *The Public Prosecution's office of Professional Responsibility of the State of Minas Gerais is managed through innovative projects, approved with dialogue and consensus. Stand out, among others, the Internal Regulations, the Director Plan, the Virtual Corrections Proceeding, the Vade Mecum and the Glossary, the Consolidation of the Acts of the Public Prosecution's office of Professional Responsibility. It was made with the didactic division in Binding Normative Acts and Normative Guiding Acts. All of these innovative experiences were implemented based on a management supported on efficiency, transparency and with clear objectives. The current management of the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility of the State of Minas Gerais, valuing the successful work of previous administrations, modernized and continued to modernize its activities through the implementation of processes and projects aligned with the duties and responsibilities of the Public Prosecution Office in defense of the legal system, of the democratic regime and of social interests and unavailable individual interests (article 3 of 1988 Brazilian Constitution), with particular emphasis on the protection and enforcement of fundamental constitutional rights and fundamental constitutional guarantees, as well as for evaluation, guidance and inspection of the institutional activities aimed at aligning the Institutional action with the Fundamental Objectives of the Federative Republic of Brazil enshrined in article 3 of the 1988 Constitution. The alignment of the projects implemented to the Brasilia Charter and, as of 2018, the CNMP-CN General Character Recommendations N°*

¹ Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

01 and 02 of 2018, respectively, referred to as the Recommendations of Maceió and Aracaju, have also been a work constant to evaluate, orient and inspect the activities of the Public Prosecutor's Office aiming at inducing the social effectiveness of the exercise of its constitutional attributions. It is not sufficient, in this context, merely an acting of effort or production. It is essential to measure and induce the institutional resolute acting of the Public Prosecutor's Office for this resolute acting can to be effective and positive in its social impacts.

Keywords: *The Public Prosecution's Office. The Public Prosecution's Office of Professional Responsibility of the State of Minas Gerais. Evaluation, Guidance and Inspection Activities. Brazilian Constitution of 1988. Social Transformation. Fundamental rights. Innovative Projects and Experiences. Social Impact Resolutivity.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O Novo e Inédito Regimento Interno da CGMPMG, aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça no dia 28 de setembro de 2016. 3. Atuação avaliativa da CGMPMG. 4. Atuação orientadora da CGMPMG. 5. Atuação fiscalizadora da CGMPMG. 6. Atos de Normatização Editados pela CGMPMG. 7. Adaptação Normativa da CGMPMG à Carta de Brasília, à Recomendação sobre Liberdade de Expressão e Atividade Político-Partidária e às Recomendações de Maceió e Aracaju. 8. Estatísticas na CGMPMG. 9. Plano Diretor da CGMPMG. 10. Correição Virtual na CGMPMG. 11. Boletim Informativo da CGMPMG. 12. *Vade Mecum* da CGMPMG. 13. Glossário da CGMPMG. 14. Valorização das Boas Práticas pela CGMPMG. 15. Acompanhamento do Estágio Probatório pela CGMPMG. 16. Desafios da CGMPMG. 17. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma visão panorâmica e geral dos projetos, das experiências inovadoras e dos desafios da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Implantamos aqui uma gestão pautada na eficiência, na transparência e com objetivos inovadores claros. Por isso, a gestão atual da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, valorizando o trabalho bem-sucedido das gestões anteriores, modernizou e continua a modernizar as suas atividades por intermédio da implementação de processos e projetos inovadores, todos alinhados às atribuições e aos deveres do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 3º da CR/1988), com destaque, nesse contexto, para a proteção e a efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, assim como para a avaliação, a orientação e a fiscalização das atividades institucionais visando ao alinhamento da atuação Institucional aos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrados no artigo 3º da CR/1988.

Nesse contexto, adotou-se a concepção de que a Corregedoria do Ministério Público deve funcionar como garantia constitucional fundamental de indução da efetividade social da garantia constitucional fundamental institucional que é o Ministério Público. Portanto, a Corregedoria é garantia fundamental de avaliação, orientação e fiscalização da garantia fundamental Ministério Público, devendo atuar para induzir a efetividade social do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais relativos às suas atribuições constitucionais.

No plano dos projetos e das inovações, destaca-se que a primeira dessas inovações veio logo no início da nossa gestão frente à Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (janeiro de 2016), quando priorizamos a elaboração de um inédito e inovador projeto de edição de um novo Regimento Interno para a Corregedoria-Geral, em substituição ao anterior, que, datado de 1987, não mais respondia às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa a exigir um novo Ministério Público e, conseqüentemente, Corregedorias também remodeladas.

Outra inovação também significativa foi a instituição de um Plano Diretor que, além de gerir as atividades da Corregedoria, tem colaborado para a concretização das diretrizes traçadas pelo Planejamento da Instituição, conferindo efetividade ao Mapa Estratégico do Ministério Público mineiro.

Atenta ainda às diretrizes institucionais, a atual gestão da Corregedoria instituiu outros projetos e produtos inovadores, destacando-se, entre muitos outros, as correções virtuais coparticipativas, que são inauguradas a partir de uma fase informativa detalhada, executada diretamente pelo órgão correccionado. Também foram instituídos o Boletim Informativo, o *Vade Mecum* e o Glossário da CGMP. E mais: valorizamos e divulgamos muito as boas práticas institucionais e instituímos um eficiente Plano Diretor.

Também inovamos muito no acompanhamento do estágio probatório, seara em que se destaca o dever de envio à Corregedoria de todas as peças processuais e extraprocessuais elaboradas em cada um dos seis trimestres de atuação dos Promotores de Justiça em estágio, das quais a Corregedoria escolhe 10 peças judiciais para análise rigorosa e examina toda a produção extrajudicial, como TACs, recomendações, portarias de inquérito civil, audiências públicas, Procedimentos para Implementação de Projetos Sociais, etc.

Outro ineditismo muito importante foi o disciplinamento regimental e a realização de correções e inspeções nas atividades funcionais dos Procuradores de Justiça.

Como auxiliar importante de todo esse processo de inovações, a Corregedoria-Geral passou a se utilizar de ferramentas tecnológicas já consagradas nas práticas de Instituições de ponta, com destaque para a ferramenta *Business Intelligence* (BI), a fim de facilitar e otimizar o acompanhamento dos indicadores instituídos.



A figura acima apresenta os itens de inovações da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

Enfim, consideramos que a busca pela inovação é uma exigência decorrente do princípio constitucional da eficiência, devendo fazer parte do contínuo processo de aperfeiçoamento das instituições, do qual não podem ficar alheias as Corregedorias de todos os órgãos componentes do sistema de Justiça, entre eles o Ministério Público.

Destaca-se que, nesse contexto de inovações, a Carta de Brasília tornou-se um importante documento indutor de múltiplos processos de inovações, assim como, a partir de 2018, as Recomendações de Caráter-Geral do CNMP-CN nº 1 e 2, ambas de 2018, denominadas, respectivamente, de Recomendações de Maceió e de Aracaju.

2. O NOVO E INÉDITO REGIMENTO INTERNO DA CGMPMG, APROVADO PELA CÂMARA DE PROCURADORES DE JUSTIÇA NO DIA 28 DE SETEMBRO DE 2016

As atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais estão elencadas, em linhas gerais, na Lei Complementar Estadual nº 34/1994² e, mais detalhadamente, em seu Regimento Interno,³ publicado em outubro de 2016 após aprovação, por unanimidade, pela Câmara de Procuradores de Justiça depois de ampla discussão.

A percepção da necessidade de edição de um novo Regimento Interno foi uma das primeiras constatações de nossa gestão à frente da Corregedoria mineira, tendo em vista que o anterior, datado de 1987,⁴ não mais se mostrava em consonância com a realidade atual, com as novas diretrizes emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público e, de resto, com as novas demandas sociais do período pós-Constituição de 1988.

Necessitava-se, enfim, de um instrumento apto a dar cumprimento às missões fiscalizadora, avaliativa e orientadora, que levasse em conta essa nova realidade e que fosse alinhada com as disposições da Carta de Brasília.⁵

Nesse sentido, optou-se pela adoção de uma metodologia voltada para a valorização dos aspectos qualitativos da avaliação, tendo em vista ser este, segundo entendemos, o melhor caminho para a aferição da eficácia social da atuação institucional.

O novo Regimento Interno caracterizou-se, por si só, como um ato inovador, levado a efeito pela atual gestão, devendo ser compreendido como elemento de fundamental importância para viabilizar as propostas que assumimos quando de nossa chegada à Corregedoria.

Nesse sentido, os novos institutos previstos no Regimento possibilitaram não só o alcance, mas também a aferição da proatividade, da resolutividade e da eficácia social da atuação da CGMP.

O Regimento Interno da Corregedoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seguindo a metódica de estruturação dos Códigos de Direito Civil e de Processo Civil, foi subdividido em 'Parte Geral' e 'Parte Especial'.

A Parte Geral do Regimento Interno da CGMPMG contempla a composição e as atribuições da Corregedoria-Geral, dos Subcorregedores-Gerais, da Chefia de Gabinete, dos Promotores de Justiça Assessores do Corregedor-Geral e das suas unidades administrativas.

Já a Parte Especial do Regimento Interno da CGMPMG dispõe sobre a disciplina de todos os atos e procedimentos afetos à atuação do Órgão Correcional, além das disposições gerais.

No que se refere à sua composição, além do Corregedor-Geral, o Órgão Correcional conta atualmente com sete Subcorregedores-Gerais, um Chefe de Gabinete e oito Promotores de Justiça Assessores.

A Corregedoria-Geral e a estrutura administrativa, por sua vez, têm a seguinte composição:

- Corregedor-Geral do Ministério Público;
- Subcorregedores-Gerais;
- Chefe de Gabinete;
- Promotores de Justiça Assessores do Corregedor-Geral;

2 Lei Orgânica do MPMG.

3 Resolução CAPJ (Câmara de Procuradores de Justiça) nº 12/2016.

4 Basta lembrar que era um Regimento anterior à Constituição de 1988 e às atuais Leis Orgânicas da Instituição (Lei Complementar Estadual nº 34/1994; Lei Complementar Federal nº 75/1993) e Lei nº 8.625/1993.

5 A Carta de Brasília, aprovada em 2016, traz disposições com vista à modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público.

- Superintendência;
- Assessoria Técnica;
- Diretoria de Estágio Probatório e Orientação;
- Diretoria de Inspeções, Correições e de Procedimentos e Processos Disciplinares de Membros e Servidores;
- Diretoria de Atos, Pesquisas, Estudos e Estatísticas;
- Diretoria de Registros, Documentação e Arquivo;
- Secretaria de Recepção e Agendamentos.

A figura 1, abaixo, apresenta o organograma atual da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

Organograma CGMP-MG

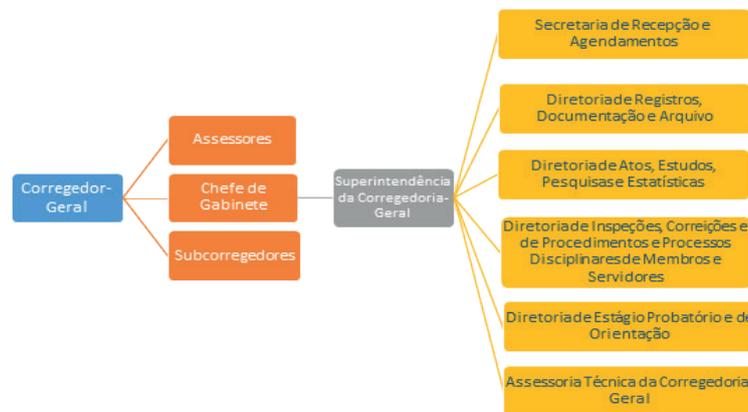


Figura 1 – Fonte: CGMP

Já os atos, processos e procedimentos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, elencados na parte especial do Regimento Interno, são:

- Atos da Corregedoria-Geral;
- Inspeções permanentes e extraordinárias;
- Correições ordinárias e extraordinárias;
- Orientações funcionais gerais e individuais;
- Realização de pesquisas, estudos e análises sobre dados estatísticos e outras informações que envolvam as atividades do Ministério Público no âmbito da atuação da Corregedoria-Geral;
- Aprovação, revisão e cancelamento de enunciados de súmulas da Corregedoria-Geral;
- Acompanhamento do estágio probatório de membros;
- Notícia de fato;
- Representação por inércia ou por excesso de prazo;

- Reclamação disciplinar;
- Processo disciplinar administrativo contra membros;
- Processo disciplinar administrativo contra servidores;
- Restauração de autos;
- Procedimento supletivo de providências.

Além desses, existem as disposições finais do Regimento Interno, o Procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas,⁶ o Acordo de Resultados⁷ e o Procedimento para Implementação e Promoção de Projetos Sociais.⁸

O rol acima retrata algumas das inovações pelas quais passou o sistema avaliativo da Corregedoria-Geral do Ministério Público mineiro com a edição do novo Regimento Interno, instrumentalizando o Órgão Correcional a aferir, além da regularidade dos serviços, a resolutividade, a proatividade, a atuação preventiva e a eficácia social da atuação institucional, inclusive no período do estágio probatório.

De suma importância é, ainda, a previsão de que as atividades avaliativas e orientadoras da Corregedoria passem a levar em conta o cumprimento do Planejamento Estratégico, dos Planos Gerais de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e seus respectivos Projetos Executivos.

Um dos atuais procedimentos, que já foi adotado, inclusive, no âmbito da Corregedoria Nacional, é o Procedimento de Estudos e Pesquisas, que tem por finalidade levar a cabo estudos e estatísticas sobre a eficácia da atuação da Corregedoria ou sobre a eficácia social do trabalho institucional, podendo seus resultados ser apresentados à Câmara de Procuradores, ao Conselho Superior ou ao Procurador-Geral de Justiça como sugestão de medidas para o aperfeiçoamento da Instituição.

Daí a importância da atuação de analistas em Estatística no quadro de pessoal da Corregedoria-Geral.

A aprovação de enunciados de súmulas por parte da Corregedoria é outra atribuição instituída pelo atual Regimento Interno. As súmulas são verbetes contendo a síntese de entendimentos consolidados no âmbito das atividades de orientação funcional da Corregedoria.

Até o presente momento foram editados dez enunciados de súmulas da Corregedoria-Geral, todos relativos a dois temas: ‘Notícia anônima’ e ‘Processo civil. Contagem de prazos. Fiscalização da ordem jurídica (*custos legis*)’.

Duas novas atribuições do Órgão Correcional mineiro decorrentes do novo Regimento Interno são, conforme mencionado, a Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas e o Acordo de Resultados.⁹

A Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas diz respeito à prerrogativa do Corregedor-Geral para instaurar, de ofício ou mediante provocação: “procedimento visando à conciliação, mediação e/ou negociação, quando, constatada a existência de conflitos, controvérsias ou problemas que estejam prejudicando a atuação do Ministério Público, a resolução consensual for a mais indicada para o caso”.¹⁰

Uma vez homologado o acordo, o Corregedor-Geral cientificará os interessados, determinando ainda a fiscalização e o acompanhamento de suas cláusulas.¹¹

6 Cf. Ato CGMP nº 1/2019, art. 5º; Ato CGMP nº 12/2016.

7 Cf. Ato CGMP nº 1/2019, arts. 112; 128, V; 129 a 131; Ato CGMP nº 12/2016.

8 Cf. Ato CGMP nº 1/2019, art. 139, § 1º, III; Regimento Interno CGMP, arts. 74, § 1º, XII; 204, §§ 7º, 17, V; Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2/2013.

9 Além da previsão regimental, ambos os procedimentos foram disciplinados pelo Ato CGMP nº 12/2016.

10 Ato CGMP nº 1/2019, artigo 5º, *caput*.

11 Ato CGMP nº 1/2019, artigo, 5º, § 5º.

O Procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas encontra disciplina também no Ato CGMP nº 12/2016, estando em consonância ainda com a Resolução CNMP nº 118/2014 – que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público –, bem como com a Recomendação CNMP nº 54/2017 – que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

O Acordo de Resultados, por sua vez, é a previsão de estabelecimento de acordo com membros ou servidores quando a Corregedoria, por ocasião de suas atividades de inspeção e correição, “constatar inadequação ou ineficiência de serviços ou dos trabalhos ou má qualidade dos trabalhos”.¹²

Citemos também a competência da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais para atuar por meio da edição de Notas Técnicas com o objetivo de esclarecer seu entendimento “a respeito de questão específica ou assunto de caráter geral, visando, fundamentalmente, registrar sugestões e pontos de vista de natureza técnica”. (Regimento Interno da CGMP, art. 36, IX).

As Notas Técnicas prestam-se ainda a:

- Ressalvar a responsabilidade de membros ou de servidores da Instituição sobre determinados assuntos de interesse institucional ou para sugerir soluções ou opções ou ainda para registrar fatos considerados relevantes;
- Esclarecer o consulente sobre questões atinentes a constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, oportunidade e conveniência de medidas ou propostas, assim como para apontar a necessidade de realização de estudo mais aprofundado em razão da complexidade do tema. (Regimento Interno da CGMP, art. 45)

Finalmente, não poderíamos deixar de falar sobre o importante instituto do Procedimento para Implementação e Promoção de Projetos Sociais, previsto na Carta de Brasília e adotado em nosso Regimento Interno (*vide* nota de rodapé nº 7).

No âmbito do MPMG, a questão já era disciplinada pela Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2/2013, mas não constava do antigo Regimento Interno da Corregedoria-Geral.

Assim, após sua disciplina na Carta de Brasília, o instituto foi previsto no atual Regimento Interno da Corregedoria do MPMG, que, em seu artigo 204, § 7º, dispõe que “a avaliação da atividade-fim deverá considerar a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social, como palestras, reuniões, além da atuação por intermédio de Projetos Sociais”.

Já o § 17, V, do referido artigo dispõe que a Corregedoria analisará, no que se refere à participação em Projetos Sociais, os seguintes fatores:

- a) Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais;
- b) Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados;
- c) Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.

¹² Ato CGMP nº 12/2016. Sobre o processo de acompanhamento do Acordo de Resultados, *vide* artigos 129 a 131 do Ato CGMP nº 1/2019.

3. ATUAÇÃO AVALIATIVA DA CGMPMG

A partir de uma nova visão que considera a importância da eficácia social da atuação institucional, a Corregedoria-Geral do Ministério Público mineiro passou, em seus processos avaliativos, a aferir a resolutividade e a relevância social das atividades desenvolvidas por membros e servidores, levando em conta, por exemplo, o cumprimento dos objetivos, das metas e dos indicadores dispostos no Planejamento Estratégico e nos Planos Gerais de Atuação institucionais.

Nesse sentido, o artigo 204 do Regimento Interno, inspirado nas disposições da Carta de Brasília, estabelece novos critérios avaliativos para a Corregedoria, superando o controle meramente formal, quantitativo e temporal da atuação para considerar também os resultados sociais envolvidos, a adoção de boas práticas, os mecanismos de atuação extrajudicial, a resolução consensual de conflitos, a realização de audiências públicas e de palestras e a atuação por meio de Projetos Sociais.

Os processos avaliativos passaram, assim, a abordar aspectos qualitativos, em vez de simplesmente buscar a verificação de questões formais e quantitativas, como o cumprimento de prazos.

No caso de instrumentos como os Termos de Ajustamento de Conduta, por exemplo, leva-se em conta a resolutividade e a eficácia não somente do ponto de vista jurídico como também do social, a participação da comunidade envolvida, a publicidade, etc.

Quanto aos inquéritos civis, busca-se avaliar, dentre outros aspectos, a priorização da resolução consensual quando possível e a adoção adequada de medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à cessação dos ilícitos.

Enfim, além da eficiência quanto ao andamento e à conclusão de processos e procedimentos, a atuação institucional passa a ser avaliada do ponto de vista de sua eficácia e relevância social.

4. ATUAÇÃO ORIENTADORA DA CGMPMG

A edição do novo Regimento Interno veio reforçar a outra face da atuação da Corregedoria, que é seu papel como órgão de orientação dos membros e servidores no desempenho de suas atribuições.

A função orientadora é instrumentalizada, principalmente, por meio da competência do Corregedor-Geral para a edição de atos normativos, podendo se dar, ainda, por intermédio da expedição de recomendações e notas técnicas com finalidades orientadoras.

A função orientadora decorre também de respostas a consultas dirigidas ao Órgão Correcional ou do posicionamento institucional da Corregedoria como resultado da análise de procedimentos de sua competência.

Também os enunciados de súmulas da Corregedoria são instrumentos de orientação que expressam o entendimento do órgão correcional sobre questões sedimentadas no âmbito de sua atuação.

O Procedimento de Orientação Funcional é outro instrumento regimental destinado a materializar orientações funcionais gerais e individuais, podendo abranger a atuação de um, vários ou todos os membros da Instituição, ressalvada sua inaplicabilidade a casos concretos que dependam do exercício do princípio da independência funcional.

Por fim, citemos novamente a competência para editar Notas Técnicas como outro importante instrumento da atuação orientadora da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, dado seu caráter esclarecedor a respeito de questões gerais ou específicas.

5. ATUAÇÃO FISCALIZADORA DA CGMPMG

Conforme mencionado, a partir da atual gestão, as atividades da Corregedoria buscaram superar um modelo meramente fiscalizatório das atividades funcionais, buscando aferir, também, a busca pela resolutividade e pela relevância social da atuação.

Isso não quer dizer, entretanto, que o Órgão Correcional não está atento à verificação dos aspectos formais inerentes à atividade dos membros da Instituição, como o cumprimento de prazos procedimentais e outros aspectos.

Nesse sentido, não descarta a Corregedoria, por exemplo, da observância do comparecimento às audiências quando obrigatória ou conveniente a presença do órgão de execução, bem como da comunicação a respeito das eventuais ausências.

Com relação à questão do recebimento de autos, fiscaliza-se a vedação de “manutenção de processos, inquéritos e demais expedientes paralisados” (Consolidação dos Atos Normativos CGMP, art. 57).

No mesmo sentido a disposição do artigo 75 da atual Consolidação normativa, ao prever que

compete ao órgão de execução estabelecer meios para acompanhar o andamento dos processos postos sob sua fiscalização, notadamente os que versarem sobre causas de grande impacto social ou sobre crimes concretamente graves, evitando que fiquem paralisados, inclusive nas secretarias judiciais.

Importante também, sob o aspecto da fiscalização, é a coibição da utilização indiscriminada das chamadas “chapas”, observando-se se os órgãos de execução estão elaborando peças originais e individualizadas, “reservando-se a utilização de manifestações padronizadas apenas quanto ao aspecto formal” (Consolidação dos Atos Normativos CGMP, art. 70).

A questão da manutenção da regularidade dos serviços é verificada principalmente sob o aspecto da observância da inexistência de atrasos ou de sua justificação, ressaltando o dever de que, por ocasião da desvinculação da Promotoria, os órgãos de execução estejam com seus trabalhos “atualizados ou, no mínimo, em melhor estado do que encontrou” (Consolidação dos Atos Normativos CGMP, art. 72).

O acompanhamento da vida funcional de membros e servidores sob o aspecto fiscalizatório se dá, ainda, por meio de notícias de fato e da representação por inércia ou excesso de prazo.

Notícia de fato é o peticionamento ou a representação de qualquer interessado junto à Corregedoria, apontando abusos, erros ou omissões de membros ou servidores.

Das notícias de fato aportadas à Corregedoria poderão resultar a abertura de Processo Disciplinar Administrativo, a instauração de Reclamação Disciplinar – quando as provas não forem suficientes para demonstrar a ocorrência da falta disciplinar – ou ainda a instauração de Procedimento de Orientação Funcional.

Finalmente, há que se registrar a importância do acompanhamento do Estágio Probatório dos Membros, ocasião em que são observados requisitos como eficiência, pontualidade, assiduidade, idoneidade moral, capacidade técnica, integração comunitária no que for afeto às atribuições do cargo e atuação em relação ao atendimento ao público (artigo 68 do Regimento Interno da CGMP).

6. ATOS DE NORMATIZAÇÃO EDITADOS PELA CGMPMG

Além do Regimento Interno, a edição de outros atos tem sido de grande relevância para o suporte e alcance de nossos objetivos.

Dentre tais atos, podemos citar:

- 6.1 A revisão anual dos atos normativos e orientadores da CGMP, que, abarcando as novas diretrizes da Carta de Brasília, são indispensáveis para o constante aprimoramento e atualização das atividades da Corregedoria;
- 6.2 O Ato CGMP nº 03/2018, que disciplina o módulo “Corregedoria-Geral” no curso de ingresso na carreira do Ministério Público;
- 6.3 O Ato CGMP nº 09/2017, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos emanados da Corregedoria-Geral do MPMG;
- 6.4 O Ato CGMP nº 12/2016, que dispõe sobre a Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas e o Acordo de Resultados no âmbito da Corregedoria-Geral do MPMG;
- 6.5 Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 01/2018, que disciplina a autorização de residência fora da Comarca para os membros do Ministério Público;
- 6.6 Resolução Conjunta PGJ CGMP CSMP nº 02, de 27 de novembro de 2017, que dispõe sobre a fixação de prazo para a conclusão de inquéritos civis e de outros procedimentos preparatórios;
- 6.7 Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 04/2017, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a instauração e tramitação do Procedimento Administrativo – PA e o registro nas Notícias de Fato;
- 6.8 Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 01/2016, que dispõe sobre o procedimento para a divisão de atribuições entre Promotorias de Justiça de mesma Comarca;
- 6.9 Resolução Conjunta PGJ CGMP Ouvidoria nº 01/2016, que dispõe sobre a disponibilização de informações no Portal da Transparência do MPMG;
- 6.10 Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 02/2016, que dispõe sobre o exercício do magistério pelos Membros do MPMG e regulamenta a autorização para o exercício da docência fora da comarca de lotação e da respectiva região metropolitana, em comarca ou circunscrição próxima;
- 6.11 Recomendação CGMP nº 01/2016, que dispõe sobre a necessidade de se priorizar a atuação ministerial coletiva em questões relativas à saúde pública;
- 6.12 Recomendação Conjunta CGMP CAOPP nº 01/2018, que orienta os Promotores de Justiça a velarem pelo reconhecimento da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de atos de improbidade administrativa no âmbito do MPMG;
- 6.13 Recomendação CGJ CGMP nº 01/2017, que recomenda a priorização do andamento e do julgamento dos processos e dos procedimentos que tenham como objeto a efetivação e a garantia dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, em especial idosos e pessoas com deficiência, bem como a adoção de medidas para a superação da situação de vulnerabilidade social extrema e a responsabilização civil, criminal e administrativa dos violadores dos direitos das pessoas em situação de rua;
- 6.14 Instrução Normativa CGMP nº 01/2017, que disciplina a forma de comunicação às autoridades acerca de correições ordinárias ou inspeções;
- 6.15 Instrução Normativa CGMP nº 03/2017, que dispõe sobre a governança do Plano Diretor da CGMP;

- 6.16 Instrução Normativa CGMP nº 04/2017, que disciplina a forma de comunicação aos Membros do MPMG acerca de inspeções concernentes às Resoluções 20, 56, 67 e 71 do CNMP;
- 6.17 Provimento Conjunto TJMG CGJ PGJ CGMP PCMG CGPC nº 76/2018, sobre a tramitação direta de inquéritos policiais entre a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e o MPMG;
- 6.18 Provimento Conjunto CGJ CGMP CGPC nº 67/2017, que reconhece o Projeto Interinstitucional de Racionalização e Regularização da Tramitação de Inquéritos Policiais, em que se apuram crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, nas Delegacias de Polícia, Promotoria de Justiça e Varas Criminais Especializadas da Comarca de Belo Horizonte e prevê mecanismos de acompanhamento e controle de resultados.

7. ADAPTAÇÃO NORMATIVA DA CGMPMG À CARTA DE BRASÍLIA, À RECOMENDAÇÃO SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ATIVIDADE POLÍTICO-PARTIDÁRIA E ÀS RECOMENDAÇÕES DE MACEIÓ E ARACAJU

Ainda com relação à questão normativa, ressalte-se que a Corregedoria tem buscado, na edição de atos normativos de sua competência, adaptar os princípios e diretrizes emanados de atos do Conselho Nacional do Ministério Público e da Corregedoria Nacional.

Nesse sentido, *o próprio Regimento Interno da CGMP possui artigo específico (artigo 204) em que constam normas extraídas da Carta de Brasília.*

Já o Ato CGMP nº 3/2018, que disciplina o módulo ‘Corregedoria-Geral’ no curso de ingresso na carreira do Ministério Público, incorpora diretrizes constantes da Recomendação de Maceió.

As diretrizes da Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN sobre Liberdade de Expressão e Atividade Político-Partidária e a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN 01/2018 (Recomendação de Maceió) estão nas disposições do Ato CGMP nº 01/2019 (Consolidação dos Atos Normativos da CGMP) sobre o acompanhamento dos promotores de Justiça em estágio probatório.

O Ato CGMP nº 01/2019 traz ainda disposições emanadas da Carta de Aracaju, ao dispor sobre a questão da regularidade dos serviços e sobre os princípios norteadores da avaliação correcional, sobretudo no que se refere à avaliação da qualidade, da resolutividade e do impacto social da atuação funcional.

8. ESTATÍSTICAS NA CGMPMG

Aspecto amplamente valorizado pela atual gestão é o atinente ao incremento da área de estatística da Corregedoria-Geral, como a automatização dos relatórios de consulta dos dados provenientes do Sistema de Registro Único com a utilização de painéis do *Bussiness Intelligence* (BI), permitindo a visualização de dados por meio de gráficos e tabelas.

Verifica-se também uma maior eficiência no tratamento de dados e informações internas e do próprio CNMP, permitindo maior rapidez no levantamento de dados de modo geral.

Houve também, a partir de novembro de 2018, a implementação do processo de automação do parecer em estágio probatório.

A disponibilização de dados através do BI tem permitido que o próprio usuário construa os relatórios de que necessita, tarefa que anteriormente era efetuada através de demanda à Corregedoria.

Ressalte-se, finalmente, que um dos objetivos de contribuição do atual Plano Diretor é ampliar a utilização de dados estatísticos por parte da CGMP como suporte para a tomada de decisões e para o direcionamento de suas atividades.

9. PLANO DIRETOR DA CGMPMG



A atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais é orientada pelas diretrizes de seu Plano Diretor.

Instituído pelo Ato CGMP nº 6/2017, o Plano Diretor contém uma série de ações, indicadores e objetivos de contribuição a serem implementados e executados no âmbito da Corregedoria-Geral.

Tem por escopo, em suma, o Plano Diretor contribuir para a busca da eficiência no desempenho das atividades de orientação, fiscalização e avaliação da Corregedoria-Geral.

Além de orientar a atuação da Corregedoria, o Plano Diretor opera no sentido de auxiliar a Instituição no cumprimento dos macro-objetivos de seu Planejamento Estratégico, contribuindo para a busca de maior eficácia social da atuação do Ministério Público mineiro como um todo.

Nesse sentido, desde o biênio 2016/2017 os projetos da Corregedoria-Geral do MPMG são avaliados com base nas diretrizes de seu Plano Diretor, podendo, eventualmente, tais projetos ser revistos de acordo com os resultados e as conclusões das avaliações efetuadas.

Para o biênio 2018/2019 o objetivo do Plano Diretor é dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento das atividades correcionais e de melhoria da gestão institucional da Corregedoria mineira.

Para tanto, estabeleceu-se, por meio da Instrução Normativa CGMP nº 3/2017, a governança do Plano Diretor, com a constituição de instâncias de deliberação dos projetos e de avaliação dos resultados atingidos.

Podemos, dessa forma, afirmar que a cultura de gestão por resultados está disseminada no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, alinhada aos propósitos do Ministério Público mineiro como um todo, da Corregedoria Nacional e do próprio Conselho Nacional do Ministério Público.

Para o monitoramento dos objetivos indicados no Plano Diretor, a Corregedoria realiza periodicamente reuniões operacionais (RAO), táticas (RAT) e estratégicas (RAE).

O estabelecimento de objetivos de contribuição é uma novidade agregada à Corregedoria na esteira da implantação do Plano Diretor; trata-se de objetivos a serem perseguidos pelo Órgão Correcional com a finalidade de implementar, em nível tático, os projetos constantes do Plano Diretor.

A figura 2, abaixo, apresenta os ‘macro-objetivos’ que compõem o Planejamento Estratégico do MPMG no horizonte projetado para o ano de 2023 e os ‘objetivos de contribuição’ propostos pela Corregedoria para

o biênio 2018/2019, demonstrando a cooperação institucional para o atingimento dos objetivos gerais do Planejamento Estratégico do Ministério Público mineiro.

Macro-objetivos MPMG / Objetivos de Contribuição CGMP

MACRO-OBJETIVOS	OBJETIVOS DE CONTRIBUIÇÃO
<p>Aprimorar o acesso da sociedade ao Ministério Público</p> <p>Aprimorar a interlocução com os demais órgãos e instituições</p> <p>Ter eficácia na sua atuação</p> <p>Racionalizar, otimizar e padronizar procedimentos para maximizar a eficácia das ações educacionais</p> <p>Buscar maior uniformidade de atuação, respeitando a independência funcional</p> <p>Promover a gestão do conhecimento e a replicação das melhores práticas</p> <p>Aprimorar o modelo de avaliação, orientação e fiscalização das atividades de membros e servidores</p> <p>Dotar a Instituição de sistemas de informação que fomentem a integração institucional e interinstitucional</p>	<p>Potencializar a atividade de orientação</p> <p>Aprimorar as fiscalizações Disciplinar e Executiva</p> <p>Reconhecer e difundir boas práticas</p> <p>Estimular a resolutividade e a qualidade</p> <p>Fomentar os mecanismos de autocomposição</p> <p>Investir em TI e na implantação do PEAD e do SEI</p> <p>Modernizar a avaliação do Estágio Probatório</p> <p>Ampliar a utilização dos dados estatísticos</p>

Figura 2 – Fonte: Plano Diretor CGMP-MG

A figura 3, abaixo, apresenta o mapa temático da Corregedoria, que possibilita uma visibilidade macro dos valores da Corregedoria alinhados com os macro-objetivos da Instituição e com os objetivos de contribuição da CGMP



Figura 3 – Fonte: Plano Diretor CGMP-MG

Configura-se, assim, o Plano Diretor como um instrumento de gestão consolidado no âmbito da atuação da Corregedoria-Geral, que muito tem contribuído para canalizar os esforços necessários ao atingimento dos resultados pretendidos pelo Órgão Correcional.

Os resultados das atividades propostas pelo Plano Diretor são continuamente monitorados através da utilização da ferramenta de *Business Intelligence* (BI) da Corregedoria.

Ressalte-se, por fim, que a utilização da citada ferramenta tem possibilitado à Corregedoria uma melhor visualização dos problemas e das deficiências que atingem as diversas comarcas do estado, permitindo, por exemplo, a constatação de problemas de forma regionalizada.

Com o objetivo de assegurar da melhor forma possível a continuidade administrativa, com base no princípio da impessoalidade, buscou a Corregedoria-Geral do MPMG prever normativamente o processo de transição da gestão.

Dessa forma, a Instrução Normativa CGMP nº 3/2017, que trata da governança do Plano Diretor da Corregedoria, dispõe de um capítulo específico sobre o processo de transição, contribuindo, dessa forma, para a promoção da boa governança no âmbito do Órgão Correcional mineiro.

10. CORREIÇÃO VIRTUAL NA CGMPMG

Em outubro de 2017, a Corregedoria-Geral do Ministério Público mineiro realizou sua primeira correção virtual.

Naquele ano, o Órgão Correcional envidou esforços na busca da estruturação dos equipamentos e do espaço físico necessários à implementação das correções virtuais, elaborando, ainda, o formulário de correção virtual.

Com isso, em 2018, as correções virtuais puderam, de fato, consolidar-se na rotina da Corregedoria do MPMG, com a realização de 325 correções nessa modalidade.

Tais correções resultaram no fato de que 155.180 km em viagens deixaram de ser percorridos, levando em conta o percurso ida e volta entre as unidades correccionadas e a sede da Corregedoria-Geral.

O percurso médio economizado em cada correção foi de 477,5 km; para metade das unidades correccionadas, esse percurso teria sido superior a 518 km e, para um quarto, a distância que deixou de ser percorrida foi superior a 840 km para cada correção.¹³

Registre-se ainda a grande redução de custos financeiros trazida com a implantação das correções virtuais.

O gráfico 1, abaixo, mostra os valores referentes ao custeio de diárias de viagem para a realização de correções no período imediatamente anterior à implantação das correções virtuais.¹⁴

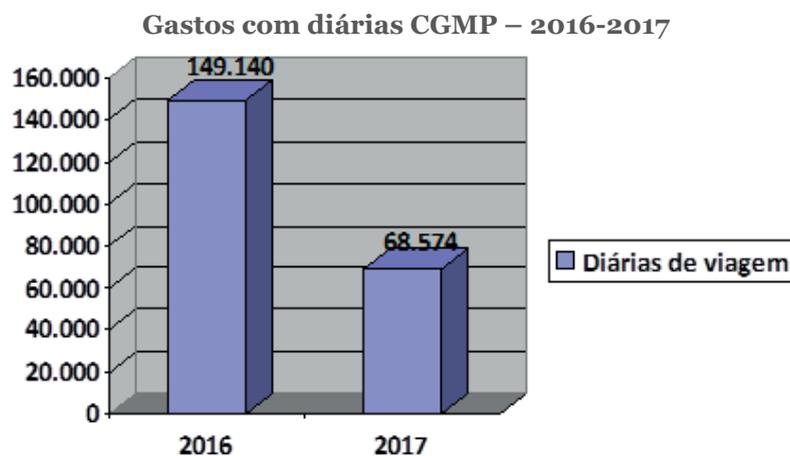


Gráfico 1 – Fonte: CGMPMG

¹³ O cálculo dessas distâncias não considera que mais de uma correção poderia ter sido realizada na mesma viagem caso fossem efetivadas no sistema presencial.

¹⁴ A queda registrada em 2017 é explicada pelas correções realizadas pela própria Corregedoria Nacional quando de sua fiscalização no MPMG em 2017.

Desse modo, as correições virtuais resultaram na redução a praticamente zero de tais gastos, que só foram necessários nos poucos casos em que houve deliberação para a realização de correição presencial mesmo após a realização da modalidade virtual.

É de se ressaltar ainda que a redução do número de viagens se traduz na possibilidade de a Corregedoria poder contar com sua equipe completa em sua sede durante praticamente todo o ano.

O gráfico 2, abaixo, mostra a quantidade de dias em que houve pelo menos um integrante da Corregedoria em viagem nos anos anteriores à implantação das correições virtuais.¹⁵

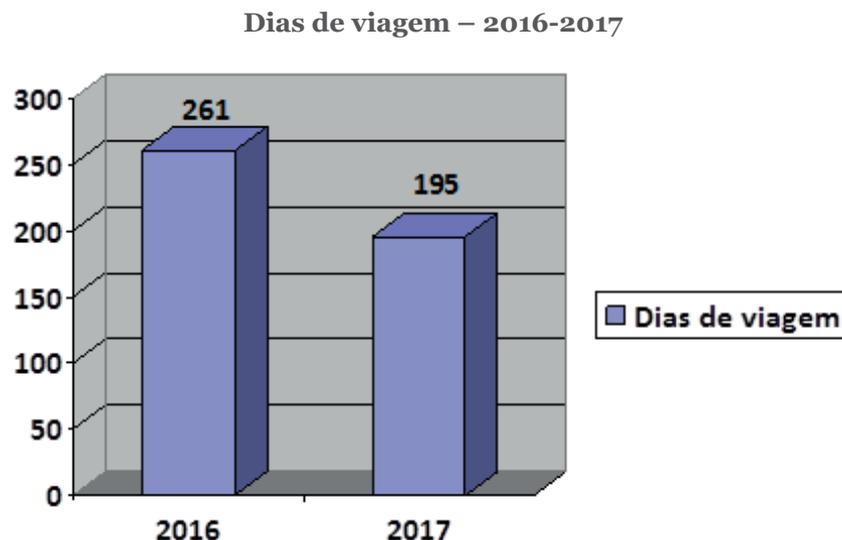


Gráfico 2 – Fonte: CGMPMG

Ressalte-se, finalmente, a importante questão da redução da possibilidade de acidentes de trânsito envolvendo membros e servidores decorrente da significativa diminuição do número de viagens realizadas.

11. BOLETIM INFORMATIVO DA CGMPMG



Em 2017 a Corregedoria-Geral lançou um periódico eletrônico com a finalidade de ampliar seus canais de comunicação com membros, servidores, estagiários e público em geral, conferindo publicidade aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Corregedoria e da Instituição como um todo.

Trata-se de um informativo mensal que divulga entrevistas, artigos, boas práticas, atos normativos, estatísticas e demais informações de relevância institucional relacionadas às atividades da Corregedoria do Ministério Público mineiro, bem como das Corregedorias do Ministério Público brasileiro de modo geral e da própria Corregedoria Nacional.

¹⁵ Idem.

12. VADE MECUM DA CGMPM



A Corregedoria-Geral, utilizando a plataforma *Wiki*, desenvolveu uma ferramenta de compilação e consolidação dos atos normativos e orientadores afetos a suas atividades, denominado *Vade Mecum* CGMP, que se constitui em material de referência para membros, servidores e estagiários da Instituição no desenvolvimento de sua atuação funcional, sendo acessível também ao público externo.

O *Vade Mecum* abrange, além dos atos normativos da CGMP, atos emanados por outras unidades do Ministério Público mineiro, além de atos produzidos por órgãos externos de relevância para a atuação da Corregedoria, além de leis orgânicas, regimentos internos, legislação internacional, enunciados de súmulas, doutrina de corregedoria, o planejamento estratégico e os planos gerais de atuação da Instituição, normas de conduta profissional, manuais funcionais, publicações do Ministério Público, códigos modelo, pesquisas de interesse institucional e técnicas de atuação funcional, dentre outros assuntos.

13. GLOSSÁRIO DA CGMPMG



A necessidade de uma ferramenta que pudesse agilizar a consulta aos institutos, aos procedimentos, às atividades de fiscalização e orientação e aos demais temas com os quais a Corregedoria lida para a realização de seus misteres institucionais levou ao desenvolvimento de um Glossário que contempla verbetes com possibilidade de consulta por meio de índice alfabético e da busca por palavras-chave.

O Glossário está em formato *Wiki* e conta atualmente com 300 verbetes.

14. VALORIZAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS PELA CGMPMG

De acordo com as diretrizes emanadas da Carta de Brasília e em consonância com seu novo Regimento Interno, a Corregedoria-Geral tem buscado atuar também no fomento ao desenvolvimento de boas práticas por parte dos membros da Instituição.

Para tanto, nos termos do artigo 186 da atual Consolidação normativa, a Corregedoria realiza “o mapeamento, a avaliação e a difusão de boas práticas”, podendo daí decorrer o lançamento de elogio ou nota abonadora na ficha funcional do membro.

Em 2018 foram selecionados seis projetos e trabalhos, conforme divulgado na edição nº 8 do Boletim da Corregedoria-Geral.

PRÁTICA/PROJETO	OBJETO	PROMOTOR(A)	COMARCA
Projeto ‘Mapa da Mina’	Cadastramento de todas as nascentes do município de Ipatinga a fim de promover a recuperação das que estiverem degradadas, monitorando, ainda, os processos de recomposição.	Rafael Pureza Nunes da Silva	Ipatinga
Termo de Ajustamento de Conduta – ACP 1.0702.04.171672-2/09	Destinação de quase R\$ 2.000.000,00 ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia, em virtude de ação proposta contra Rede Objetivo de Ensino pela violação a normas de defesa do consumidor.	Fernando Rodrigues Martins e Lúcio Flávio de Faria e Silva	Uberlândia
Projeto ‘Guiando os Rumos’	Aprimoramento da atuação em rede, especialmente nos casos de crianças e adolescentes submetidos a acolhimento institucional e/ou situação de risco.	Cíntia Roberta Gomes de Lima	Três Corações
Termo de Ajustamento de Conduta – ICP 0637.14.000164-4	Renovação da frota de veículos coletivos de transporte municipal visando à promoção da mobilidade com acessibilidade física a idosos, gestantes e lactantes do município de São Lourenço.	Antônio Borges da Silva	São Lourenço
Procedimento Investigatório Criminal – PIC 0016.15.000366-9	Investigação de crimes decorrentes de corrupção de agentes públicos no Município de Serrania, mediante a simulação de oferta de cursos de capacitação, com o oferecimento de denúncia baseada em prova robusta e representação pela prisão preventiva.	Gisele Stela Martins Araújo	Alfenas
Gestão de Promotoria	Organização dos recursos administrativos com significativa redução do acervo e planejamento de prioridades na atividade extrajudicial por área de atuação	Pedro Henrique Rodrigues Alvim	Malacacheta

15. ACOMPANHAMENTO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO PELA CGMPMG

O acompanhamento do estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais baseia-se nas disposições elencadas no Regimento Interno da Corregedoria-Geral, bem como nas Recomendações de Caráter Geral CNMP-CN nº 1, de 15 de março de 2018, e 2, de 21 de junho de 2018, que dispõem, respectivamente, sobre *o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro* e sobre *parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais*.

Partindo de um modelo de sucesso criado na gestão anterior – que tornou mais objetiva a análise dos relatórios trimestrais de estágio probatório por meio da instituição de formulário de avaliação, com perguntas acerca de elementos caracterizadores de cada uma das manifestações processuais e extraprocessuais produzidas no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais –, aperfeiçoamos tal sistema de modo a torná-lo também orientador da atuação do membro do Ministério Público na medida em que inserimos nele questionamentos relacionados a uma atuação mais resolutiva do Ministério Público,

pautada em indicadores de esforço e resultado, com ênfase também na capacidade de gerar impactos sociais positivos.

Ainda buscando o aperfeiçoamento dessa atividade, implantamos, em 2019, a automação do formulário/parecer sobre estágio probatório, por meio de sistema eletrônico idealizado por servidores da própria Corregedoria-Geral, lotados na Diretoria de Atos, Pesquisas, Estudos e Estatísticas, o que, conforme primeiros resultados observados, tem conferido maior celeridade às análises dos relatórios trimestrais de estágio probatório.

Destacamos também que, atendendo à determinação da Corregedoria Nacional quando da realização de inspeção na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em fevereiro de 2016, nosso Regimento Interno fez constar em seus dispositivos a obrigatoriedade de que a Corregedoria-Geral exercesse papel de protagonista nos cursos de ingresso na carreira. A partir daí, a Corregedoria-Geral passou a dispor de maior tempo com os Promotores de Justiça novatos na carreira, apresentando-lhes a forma de atuação do órgão corregedor, entrevistando-os individualmente, aproximando-os também de um maior suporte médico – sob os aspectos físico e emocional –, tranquilizando-os quanto a certos temores e orientando-os de maneira mais próxima, constituindo-se, assim, em verdadeira parceira do membro recém-ingresso na instituição.

Ainda reafirmando a política de aproximação com os membros do Ministério Público em estágio probatório, também se dispôs acerca da necessidade de que a Corregedoria-Geral se encontrasse ao menos uma vez ao ano com eles – discorrendo sobre temas que podem ser propostos por eles mesmos –, além de correccioná-los ao menos uma vez durante o estágio probatório.

Nesse contexto, de 29 a 30 de novembro de 2018, foi realizado o Módulo Corregedoria-Geral no Curso Anual dos Promotores de Justiça em Estágio Probatório. Na oportunidade, além das entrevistas multidisciplinares, os Promotores de Justiça participaram de palestras e minicursos sobre questões administrativas da Promotoria de Justiça e sobre técnicas de resolução consensual de conflitos, problemas e controvérsias.

Dessa forma, os membros do Ministério Público em estágio probatório tiveram a oportunidade de expor as situações e os problemas vivenciados em suas comarcas, bem como puderam receber orientações direcionadas, sem se adentrar no mérito do trabalho deles.

Temos a consciência de que toda atividade avaliativa é essencialmente complexa e de grande responsabilidade, uma vez que aponta questões em um trabalho que, na maioria das vezes, é produzido com cuidado e dedicação. No que diz respeito aos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, buscamos avaliá-los sem perder de vista o essencial fundamento orientador dessa função, objetivando, assim, que o resultado seja positivo, e não uma forma de melindre para o Promotor de Justiça que, embora inicie uma carreira tomado pelos nobres ideais de transformação da realidade social, enfrenta uma realidade dura, difícil, designado, não raro, para atuar em comarcas distantes, historicamente desprovidas de uma atuação de Juízes e Promotores de Justiça com regularidade.

Assim, é nosso objetivo incentivar os membros do Ministério Público nos anos iniciais de sua carreira a produzir um trabalho socialmente relevante, que realmente faça diferença na vida do jurisdicionado. Firme no propósito de bem orientá-los, com a crença inabalável de que todo esse aprendizado os acompanhará durante toda sua vida funcional, sempre estudamos novas técnicas e metodologias de avaliação dos relatórios trimestrais, fazendo-o com o propósito de realçar a grandeza e a relevância das funções delegadas ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988. É justamente nesse sentido que tem sido importante a implementação pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais da Carta de Brasília, aprovada em 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que

prevê o desenvolvimento de um sistema avaliativo que considere objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação da Instituição, dos seus membros e servidores.

16. DESAFIOS DA CGMPMG

Vencida a fase inicial, em que importantes ações foram executadas, destacando-se a implantação das correições virtuais, a atenção se deslocou para o acompanhamento dos objetivos traçados pelo Plano Diretor 2016/2017, sem prejuízo do estabelecimento de novas metas e objetivos.

Nesse sentido, o Plano Diretor para o biênio 2018/2019 faz um balanço evolutivo da execução do anterior, destacando o que foi total ou parcialmente concluído, o que está em andamento e o que eventualmente não tenha sido ainda iniciado.

No que se refere às prioridades traçadas para o atual biênio, elegeu o novo Plano Diretor as seguintes ações:

- Incentivo às boas práticas;
- Realização de correições temáticas, por área de atuação ministerial;
- Realização de encontros regionais e/ou audiências públicas com temas de interesse da Instituição, da Corregedoria-Geral e da Sociedade;
- Aperfeiçoamento dos sistemas tecnológicos da Corregedoria-Geral;
- Realização do provimento dos cargos da Corregedoria-Geral conforme Regimento Interno;
- Utilização de dados estatísticos como suporte para a tomada de decisões e direcionamentos de suas ações;
- Exploração dos recursos tecnológicos da Instituição como forma de racionalizar os seus processos de trabalho, a exemplo do *Business Intelligence* (BI) e do SEI;
- Aprimoramento dos critérios de avaliação para aferição do desempenho resolutivo e qualitativo (Carta de Brasília e as Recomendações de Aracaju e Maceió);
- Implantação de indicadores da gestão da Corregedoria-Geral;
- Implantação de indicadores finalísticos para subsidiar a atuação disciplinar e de orientação junto aos órgãos de execução.

Entendemos, ainda, que na atual quadra a questão dos desafios passa, necessariamente, pela consolidação de processos cooperativos entre as Corregedorias-Gerais e a Corregedoria Nacional, sobretudo no que se refere aos esforços para dar cumprimento às diretrizes emanadas da Carta de Brasília e das Recomendações de Maceió¹⁶ e de Aracaju,¹⁷ respeitadas as peculiaridades locais e a autonomia de cada unidade da Instituição.

Outro desafio é o aprimoramento dos métodos de acompanhamento e aferição do impacto social das atividades da Instituição, aperfeiçoando, por exemplo, o conhecimento das comarcas que necessitam de maior atenção tanto das Corregedorias-Gerais quanto das Administrações Superiores.

Esse aspecto leva a um outro desafio, que é a efetivação de uma maior sinergia entre as Corregedorias-Gerais e as Procuradorias-Gerais, a fim de que os problemas constatados pelas Corregedorias em suas

¹⁶ Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 1/2018. Dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro.

¹⁷ Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais.

atividades correcionais possam ser objeto de política institucional para a adoção de medidas visando à sua solução.

Essa sinergia revela-se também por uma maior participação das Corregedorias no processo de construção e acompanhamento do Planejamento Estratégico e dos Planos Gerais de Atuação institucionais.

Finalmente, citamos como desafio o aprimoramento do papel das Corregedorias na verificação dos ambientes de trabalho da Instituição, no sentido de se observar se estes têm se mostrado favoráveis ao desenvolvimento dos potenciais profissionais e humanos de membros e servidores e se têm favorecido a motivação necessária ao desenvolvimento profissional indispensável ao alcance da missão institucional do Ministério Público brasileiro.

17. CONCLUSÕES

A qualificação do trabalho das Corregedorias do Ministério Público é de interesse da própria sociedade brasileira, uma vez que é por intermédio da atuação correcional que se pode verificar, efetivamente, se a Instituição como um todo tem atuado em conformidade com os desígnios que lhe foram traçados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A experiência que temos vivenciado em mais de três anos à frente da Corregedoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais tem nos mostrado que o melhor caminho para os Órgãos Correcionais do Ministério Público é o fortalecimento das atividades de avaliação, orientação e priorização da atuação preventiva, além da valorização dos aspectos qualitativos atinentes à fiscalização da atuação funcional visando à aferição e à indução da efetividade social do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, de forma a contribuir para a realização dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil de 1988.

Aliado a esse aspecto, a experiência tem mostrado também que o fomento à cultura de valorização da atividade resolutiva consensual é um importante caminho para a realização da justiça, sobretudo em um cenário em que o Poder Judiciário se encontra cada vez mais sobrecarregado.

Atestamos ainda a importância da adoção de um modelo de gestão com base em planos diretores alinhados ao Planejamento Estratégico Institucional, que teve, no nosso caso, o condão de tornar mais racional, transparente e efetiva a atuação da Corregedoria-Geral ao possibilitar uma melhor mensuração dos indicadores de esforço e de resultados atinentes aos objetivos traçados.

Enfim, em que pesem os desafios a serem ainda vencidos, entendemos que a adoção de processos inovadores com base nas novas tecnologias tem contribuído muito para a superação de problemas e para a implantação de uma mudança de paradigma no que diz respeito aos processos e atos de avaliação, orientação e fiscalização pela Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, aperfeiçoando a eficiência da gestão administrativa em benefício do Ministério Público e, por conseguinte, da sociedade titular dos direitos fundamentais atrelados às atribuições constitucionais do Ministério Público.

Estamos certos, portanto, de que as Corregedorias do Ministério Público devem funcionar como verdadeiras garantias constitucionais fundamentais de indução da efetividade social da garantia constitucional fundamental institucional que é o Ministério Público. Não é suficiente, nesse contexto, uma resolutividade meramente de esforço ou de produção; torna-se fundamental a aferição e a indução da resolutividade institucional de impactos sociais efetivos e positivos.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público
Ivens José Thives de Carvalho 299
- 4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020)
Sergio Abinagem Serrano 317
- 4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios
Paulo Roberto Moreira Caçado..... 327

► 4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios

Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrlla Paz das Neves.....349

- 4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá
Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá 363
- 4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora
Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes 379
- 4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional
Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha..... 397
- 4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral
Zuval Gonçalves Ferreira 407



CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE E SEUS DESAFIOS

ACRE PUBLIC MINISTRY'S GENERAL INTERNAL AFFAIRS AND IT'S CHALLENGES

Celso Jerônimo de Souza¹

Álvaro Luiz de Araújo Pereira²

Wendy Takao Hamano³

Nelma Araújo Melo de Siqueira⁴

Adenilson de Souza⁵

Wyrlla Paz das Neves⁶

Resumo: O artigo aborda a atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre – CGMPAC (Biênio 2018/2020), destacando-se as ações de acompanhamento dos Promotores de Justiça Substitutos em estágio probatório e as atividades de natureza correcional realizadas nos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Acre (MPAC), sempre chamando a atenção para as peculiaridades regionais e para o emprego de técnicas, ferramentas e institutos jurídicos que contribuem, sobremaneira, para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e orientação. O presente ensaio também enfatiza a importância da CGMPAC, enquanto órgão estratégico de controle e indução da efetividade institucional, compartilhando-se as experiências obtidas durante a elaboração do Plano Operacional de Atuação.

Palavras-chave: Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre. Atuação. Fiscalização. Acompanhamento do Estágio Probatório. Boas práticas.

Abstract: *The article discusses the acting of Acre Public Ministry's General Internal Affairs (Biennium 2018/2020), highlighting the follow-up actions of the Substitutes Prosecutors in probation period, and the Correctional activities carried out in this Public Ministry enforcement agencies, always drawing attention to the regional peculiarities and for the use of techniques, tools and legal institutes that contribute, above all, to improve inspection and guidance activities. The present work also emphasizes the importance of Acre Public Ministry's General Internal Affairs, as a strategic organ of control and institutional effectiveness inducement, sharing the experiences achieved during the conception of the Operational Plan of Acting.*

Keywords: *Acre Public Ministry's Internal Affairs. Acting. Surveillance. Monitoring. Good practices.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Contextualização Geográfica e Legislativa. 3. Correições e Inspeções periódicas: Assessoria Psicológica e Implantação do *Business Intelligence* – BI no âmbito da Corregedoria-Geral. 4. Acompanhamento do

1 Procurador de Justiça. Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Acre.

2 Procurador de Justiça. Subcorregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Acre.

3 Promotor-Corregedor. Secretário-Geral da Corregedoria.

4 Promotora-Corregedora.

5 Promotor-Corregedor.

6 Assessora Administrativa. Acadêmica do 8º Período do curso Direito da União Educacional do Norte.

Estágio Probatório: Assessoria Psicológica, Visita de Orientação Correcional e “Momento Corregedoria”. 5. Corregedoria e Planejamento Estratégico: Conclusão do Plano Operacional de Atuação (2018/2020) e Edição do Guia Prático da Atividade Correcional. 6. Atuação Disciplinar: Previsão legal da transação administrativa no âmbito do Ministério Público do Estado do Acre. 7. Considerações finais. 8. Documentos legais.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 acaba de completar trinta anos de existência. Vivenciamos, pois, um período já significativo de estabilidade constitucional, em que os Poderes da República, independentes e harmônicos entre si, como idealizou o legislador originário, foram – e continuam sendo – colocados à prova, superando as dificuldades e os fatos marcantes da história nacional, inclusive recentes, numa clara demonstração de evolução e amadurecimento institucional.

Nesse contexto, observa-se que o Ministério Público, exercendo o papel que lhe foi atribuído pelo art. 127 da nossa *lex fundamentalis*, tem sido o protagonista das grandes mudanças ocorridas no país, sempre participando dos debates nos mais diversos foros e contribuindo, ativamente, com tomada de decisões dos Poderes constituídos que impactam – e certamente interessam – toda a sociedade brasileira.

Como é cediço, o Órgão Ministerial é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A toda evidência, o Ministério Público, em face de seu perfil constitucional, não pode ser um compartimento estanque, alheio à dinâmica social e desconectado com os problemas que angustiam os cidadãos, exercendo as Corregedorias-Gerais, nesse particular, a necessária fiscalização das atividades desenvolvidas pelos Membros do *Parquet*, não apenas com o propósito de censurar eventuais faltas funcionais, quando necessário, mas, principalmente, com o intuito de orientar e aprimorar os serviços que devem ser prestados, com excelência, ao cidadão.

Neste trabalho, pretende-se expor as boas práticas realizadas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre, as quais, acredita-se, têm contribuído para a hígidez e o constante aperfeiçoamento da instituição, aproximando-se, cada vez mais, o Promotor de Justiça da sociedade local.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E LEGISLATIVA

O Acre é um Estado brasileiro, situado na Região Norte do país, com uma população de aproximadamente 869.265 habitantes, distribuídos em 22 municípios, de acordo com o último levantamento⁷ realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2018.

O Ministério Público Estadual, oficialmente, iniciou sua trajetória há 55 anos, quando o então Governador José Augusto de Araújo editou o Decreto nº 4, de 26 de julho de 1963, instituindo o sistema administrativo do Acre.

Já sob a égide da ordem constitucional vigente, o Ministério Público do Estado do Acre está previsto no art. 106 da Carta Estadual, de 03 de outubro de 1989, sendo que a sua estrutura e funcionamento encontram-se disciplinados pela Lei Complementar nº 291, de 29 de dezembro de 2014 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre-LOMPAC).

Atualmente, a instituição ministerial é composta por 82 Membros, sendo 18 Procuradores de Justiça⁸, 42 Promotores de Justiça de Entrância Final⁹, 07 Promotores de Justiça de Entrância Inicial e

⁷ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/panorama>>. Acessado em: 14 mar. 2019.

⁸ A Procuradora de Justiça Vanda Denir Milani Nogueira encontra-se licenciada para exercício de mandato eleito, nos termos da Resolução nº 592/2019 do Conselho Superior do Ministério Público.

⁹ A Promotora de Justiça Laura Cristina de Almeida Miranda, titular da 2ª Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Patrimônio Público de Rio Branco, encontra-se convocada para o Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos da Portaria CNMP-CG nº 209/2017.

15 Promotores de Justiça Substitutos, garantindo, assim, a presença permanente do Ministério Público em todas as Comarcas instaladas do Estado.

Por imperativo legal, a Corregedoria-Geral do MPAC é órgão da Administração Superior encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta de seus Membros, os quais, na forma do art. 72, § 2º, do Regimento Interno (Resolução nº 03/2015 do Colégio de Procuradores), são avaliados com base nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, atendendo os valores de identidade institucional do Ministério Público (qualidade, credibilidade, comprometimento, orientação para resultados e integração social), observando-se os seguintes critérios:

- I – planejamento do trabalho, considerando os prazos e as necessidades;
- II – cumprimento dos prazos processuais;
- III – controle patrimonial;
- IV – zelo pela conservação dos materiais e equipamentos;
- V – participação em cursos e treinamentos disponibilizados pela instituição;
- VI – aplicação dos conhecimentos do sistema informatizado do Ministério Público;
- VII – senso de economia e combate de desperdícios;
- VIII – zelo pelo sigilo dos documentos;
- IX – comprometimento com a identidade institucional;
- X – participação nos atos de expediente forense;
- XI – administração do tempo e de seus afazeres;
- XII – utilização dos recursos disponibilizados pela instituição;
- XIII – manutenção de registro de atendimento ao público, às partes e aos advogados;
- XIV – tratamento respeitoso a Membros e servidores do Ministério Público;
- XV – divulgação das ações institucionais de interesse público;
- XVI – cumprimento das metas institucionais;
- XVII – compartilhamento do conhecimento com os Membros da instituição;
- XVIII – realização periódica de trabalho com servidores;
- XIX – participação em cursos de aperfeiçoamento oferecidos pela instituição;
- XX – envolvimento com projetos do planejamento estratégico;
- XXI – contribuição para o aperfeiçoamento do sistema automatizado do Ministério Público;
- XXII – atendimento aos cidadãos com urbanidade, presteza e cordialidade;
- XXIII – auxílio aos Membros do Ministério Público;
- XXIV – orientação periódica e técnica aos servidores;
- XXV – manutenção de relações institucionais respeitadas com os demais poderes e órgãos do Estado;
- XXVI – idoneidade moral, no âmbito pessoal, profissional e familiar;
- XXVII – conduta pública e particular compatível com a dignidade do cargo;
- XXVIII – articulação junto a outras instituições formando uma rede de relacionamento vinculada a sua área de atuação em prol dos interesses do Ministério Público;
- XXIX – viabilização das ações propostas nos Projetos previstos no Planejamento Estratégico;
- XXX – participação de comissões/conselhos ou outras funções não vinculadas diretamente à atuação funcional;
- XXXI – engajamento nas causas defendidas pela Instituição;
- XXXII – apresentação de críticas e sugestões, contribuindo para o aperfeiçoamento da instituição;
- XXXIII – relacionamento com os servidores e autoridades dos demais poderes.

A propósito, cumpre assinalar que a atuação do *Parquet* acreano, por força da legislação em vigor, é orientada pelo planejamento estratégico e seus desdobramentos, cabendo ao Órgão Correcional, também, a missão de fiscalizar o cumprimento das metas estabelecidas pela Administração Superior e do próprio CNMP, para que o Ministério Público continue sendo referência na defesa dos direitos da sociedade acreana.

Assim, para bem desempenhar seu mister, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado Acre se vale das ferramentas previstas no art. 27, IX, da LC nº 291/2014, com ênfase nas correições e inspeções periódicas, além do estreito acompanhamento dos Promotores de Justiça Substitutos em estágio probatório, durante todas as fases do vitaliciamento, conforme se verá adiante.

3. CORREIÇÕES E INSPEÇÕES PERIÓDICAS: ASSESSORIA PSICOLÓGICA E IMPLANTAÇÃO DO *BUSINESS INTELLIGENCE* – BI NO ÂMBITO DA CORREGEDORIA-GERAL

De acordo com o art. 27, IX, da LC Nº 291/2014, compete ao Corregedor-Geral verificar a obediência dos Membros às vedações a eles impostas e fiscalizar o cumprimento de seus deveres e atribuições, mediante a realização de correições e inspeções presenciais, observando-se, nesse particular, as disposições da Resolução nº 149, de 26 de julho de 2016, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

No âmbito do Ministério Público acreano, a atividade correcional é conduzida pessoalmente pelo Corregedor-Geral, sendo ele auxiliado por até três Promotores de Justiça da mais elevada entrância, denominados Promotores-Corregedores, em consonância com o disposto no art. 26 da LOMPAC, os quais não são afastados de seus órgãos de execução, havendo, portanto, acumulação de atribuições.

Além dos Membros Auxiliares, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre possui, em sua estrutura organizacional, três núcleos de apoio especializado¹⁰ (Núcleo de Apoio Técnico, Núcleo de Apoio Jurídico e Assessoria Psicológica), os quais também são designados para acompanhar o Corregedor-Geral nas correições e inspeções, dinamizando, assim, os trabalhos de aferição *in loco* e contribuindo sobremaneira com a conclusão dos trabalhos de forma célere, a possibilitar, inclusive, a expedição imediata de recomendações e orientações ao Promotor de Justiça, sempre que necessário.

A propósito, é importante ressaltar que todos os processos judiciais e procedimentos extrajudiciais que tramitam no Ministério Público do Estado do Acre são eletrônicos, possibilitando ao Corregedor-Geral, por meio do Sistema de Automação da Justiça (SAJ/MP), realizar o acompanhamento perene dos Órgãos de Execução, de modo que a equipe da CGMP, antes mesmo do ato correcional propriamente dito, já possui uma visão geral, um retrospecto, da unidade ministerial a ser fiscalizada, sabendo, de antemão, em razão dos dados previamente apurados, como está a produtividade do Membro, a regularidade dos feitos em tramitação e, ainda, as eventuais fragilidades ou dificuldades que irão demandar a intervenção da Corregedoria.

Nesse toar, sublinhe-se que a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre, no ano de 2018, empreendeu esforços para adquirir e implementar¹¹ a plataforma de *business intelligence* denominada QlikSense, a ser utilizada pelos setores estratégicos do MPAC, especialmente pela Corregedoria-Geral.

Trata-se, na espécie, de uma ferramenta que, em conjunto com o sistema SAJ/MP, possibilita ao Órgão Correcional, a partir dos painéis desenvolvidos¹² pela Diretoria de Tecnologia da Informação (Cadastros, Movimentos e Partes), também conhecidos como *dashboards*, compilar as informações processuais mais relevantes e sensíveis de cada Promotoria e Procuradoria de Justiça.

Acredita-se que a utilização da ferramenta de *business intelligence* pela Corregedoria-Geral do MPAC, a partir das correições e inspeções agendadas para o ano de 2019, nos dará um verdadeiro “retrato” da atuação ministerial em todo o Estado do Acre, mediante a apresentação de indicadores concretos de proatividade, de resolutividade e de regularidade dos serviços, tudo isso a viabilizar, no plano macro, ações planejadas e concatenadas, racionalizando o uso dos recursos humanos e financeiros disponíveis, cada

10 Atualmente, integram a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre os seguintes servidores: Sinete Gomes Magalhães (Chefe de Gabinete), Catherine Lamar de Azevedo (Assessora Superior), Ronney Silva de Araújo (Assessor Superior), Luana da Costa Prado (Assessora Administrativa), Wyrla Paz das Neves (Assessora Administrativa), Fabrício Rodrigues Ferreira de Paula (Assessor Jurídico), Maria Helinétina Oliveira do Nascimento (Assessora Jurídica), Fátima Pereira Batista (Oficial de Gabinete) e Adalciane Camilo Dantas de Araújo (Psicóloga).

11 Disponível em: <www.mpac.mp.br/mpac-capacita-Membros-e-servidores-em-cultura-de-analise-de-dados>. Acesso em: 14 mar. 2019.

12 Disponível em: <www.mpac.mp.br/secretaria-geral-e-dirti-apresentam-a-corregedoria-paineis-de-bi-qlik-sense>. Acesso em: 14 mar. 2019.

vez mais escassos, para dar-lhes o máximo aproveitamento, na linha do que preconiza o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, forte nos princípios que devem nortear os atos da Administração, em especial, o da estrita legalidade e da eficiência.

Afora os aspectos técnicos e jurídicos que naturalmente permeiam as correições e inspeções, observa-se que a Corregedoria-Geral não se preocupa apenas com a “saúde” das Promotorias e Procuradorias de Justiça, sob os aspectos material e formal, mas, também, com os próprios Membros da instituição que, por força da profissão, não raras vezes encontram-se inseridos em ambientes tensos e conflituosos, de constante estresse, a comprometer, em situações extremas, o equilíbrio pessoal e o rendimento do próprio Órgão de Execução, o que não é desejável.

Nesse sentido, saliente-se que a CGMPAC, por ocasião das correições e inspeções, também realiza o acompanhamento psicológico dos Promotores e Procuradores de Justiça, em obediência ao art. 76 de seu Regimento Interno (Resolução nº 003/2015 do Colégio de Procuradores de Justiça), o qual prevê, expressamente, a avaliação psicológica como critério de aferição dos Membros em atividade.

Aliás, por definição regimental, a avaliação psicológica “*é um processo de construção do conhecimento acerca dos aspectos psicológicos, com a finalidade de produzir, orientar, monitorar e encaminhar ações e intervenções sobre o Membro avaliado*”.

A avaliação psicológica, a teor do que dispõe o art. 78 do Regimento Interno, consistente em:

- I - entrevista reservada;
- II - aplicação de testes psicológicos, notadamente o teste de personalidade;
- III - dinâmica em grupo, quando necessário;
- IV - outros instrumentos situacionais, a critério do avaliador.

Ainda nesse quadrante, é importante pontuar que o psicólogo da Corregedoria-Geral, após a avaliação que lhe compete, deve emitir relatório reservado, com as sugestões técnicas, para fins de subsidiar as ações do Órgão Censor, não apenas nas correições e inspeções realizadas, mas, também, no decorrer dos processos disciplinares, a critério do Corregedor-Geral, *ex vi* do art. 70 do RI/CGMP.

Enfatize-se que a avaliação psicológica dos Membros do *Parquet* acreano é realizada exclusivamente por psicólogo da Corregedoria-Geral (art. 76 do RI/CGMP), sendo esse, de fato, um diferencial existente na estrutura administrativa e de pessoal do MPAC.

Com efeito, o Membro do Ministério Público, ao ser entrevistado pelo Corregedor-Geral, é cientificado acerca da existência desse tipo de apoio especializado e questionado sobre a sua necessidade, sendo que as informações colhidas são lançadas no respectivo questionário correicional, para fins de registro. A adesão, como regra, é externada durante os trabalhos de correição ou inspeção, mas é possível que o Membro, em momento posterior, demande espontaneamente a Assessoria Psicológica, de acordo com a sua necessidade, visto que o serviço é ofertado, de forma permanente, pela Corregedoria-Geral, não se restringindo ao calendário anual de correições e inspeções.

Considera-se, pois, exitosa a experiência vivenciada pelo MP acreano, já que as sugestões apresentadas pelo profissional da psicologia nos processos afetos à Corregedoria-Geral inegavelmente contribuem para a tomada de decisões mais seguras e assertivas, conferindo um olhar diferenciado, quiçá mais humanístico, para os casos que diuturnamente aportam na CGMP e que, por vezes, a ciência jurídica, sozinha, não é capaz de solucioná-los ou de compreendê-los em sua integralidade.

4. ACOMPANHAMENTO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO: ASSESSORIA PSICOLÓGICA, VISITA DE ORIENTAÇÃO CORRECCIONAL E “MOMENTO CORREGEDORIA”

Nos últimos dois anos, o Ministério Público do Estado do Acre, após a conclusão do XII Concurso Público para ingresso na carreira, recebeu, ao total, o reforço de 15 (quinze) Promotores de Justiça Substitutos, os quais foram divididos em duas turmas, de acordo com a data de posse na instituição.

Na primeira turma, tomaram posse, em 02 de junho de 2016, os Promotores de Justiça Substitutos Juliana Barbosa Hoff, Fernando Henrique Santos Terra, Thalles Ferreira Costa, Ocimar da Silva Sales Júnior e Carlos Augusto da Costa Pescador, todos eles já confirmados na carreira.

Já a segunda turma, empossada em 26 de julho de 2017, é composta pelos Promotores de Justiça Substitutos Rafael Maciel da Silva, Antônio Alceste Callil de Castro, Manuela Canuto de Santana Farhat, Aurê Ribeiro Neto, Luana Diniz Lírio Maciel, Júlio César de Medeiros Silva, Thiago Marques Salomão, José Lucivan Nery de Lima, Vanderlei Batista Cerqueira e Bianca Bernardes de Moraes, os quais permanecem em estágio probatório, razão pela qual a Corregedoria-Geral do MPAC continua a realizar o necessário acompanhamento e avaliação desses Membros.

A respeito da avaliação, sobre os parâmetros e critérios utilizados para análise dos trabalhos jurídicos elaborados, das atividades extrajudiciais e dos relatórios enviados pelos Promotores de Justiça Substitutos, faz-se necessário registrar que o art. 149 da Lei Complementar Estadual nº 291/2014 estabelece que os dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira são considerados de estágio probatório, divididos em quatro fases (Prosseguimento, Permanência, Confirmação e Vitaliciamento), durante os quais o Membro do Ministério Público terá seus trabalhos e sua conduta avaliados e observados, dentre outros requisitos:

- I - idoneidade moral, no âmbito pessoal, profissional e familiar;
- II - conduta pública e particular compatível com a dignidade do cargo;
- III - dedicação e exatidão no cumprimento dos deveres e funções do cargo;
- IV - eficiência, pontualidade e assiduidade no desempenho de suas funções;
- V - presteza e segurança nas manifestações processuais;
- VI - referências em razão da atuação funcional;
- VII - publicação de livros, teses, estudos e artigos jurídicos, inclusive premiação obtida;
- VIII - contribuição à melhoria dos serviços da instituição e da Promotoria de Justiça;
- IX - integração comunitária no que estiver afeto às atribuições do cargo;
- X - frequência a cursos de aperfeiçoamento realizados pelo CEAF e Escola Superior do Ministério Público;
- XI - cumprimento das metas dos projetos estabelecidos no planejamento estratégico e previstas em seu Plano Operacional de Atuação, avaliadas e mensuradas seu desempenho pela Corregedoria Geral;
- XII - adaptação ao cargo, aferida, inclusive, por meio de avaliações psiquiátrica e psicológica, em todas as fases do estágio probatório, pelo menos uma vez a cada semestre;
- XIII - a forma do Regimento Interno da Corregedoria Geral do Ministério Público, serão procedidas avaliações dos Promotores de Justiça, em estágio probatório, em todas as suas fases e serão atribuídos os seguintes conceitos:
 - “O” - ótimo;
 - “MB” - muito bom;
 - “B” - bom;
 - “R” - regular; e
 - “I” - insuficiente.
- XIV - em cada fase o expediente de acompanhamento do estágio probatório do Membro será submetido à apreciação do Conselho Superior para avaliação e aprovação.

As citadas disposições são repetidas quase que integralmente no Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPAC, em seu art. 52, que dispõe sobre os requisitos pelos quais o Membro do Ministério Público terá sua conduta e seu trabalho avaliados, mediante análise qualitativa dos trabalhos remetidos.

Incumbe destacar, especialmente, a Resolução nº 003/2016 do Conselho Superior do Ministério Público, que aprova o regulamento do estágio probatório dos Membros do Ministério Público do Estado do Acre, a qual dita, no art. 5º, que o Promotor de Justiça em estágio probatório deverá disponibilizar todos os trabalhos produzidos, inclusive, as atividades extrajudiciais, que devem ser informadas até 05 (cinco) dias antes do vencimento de cada semestre.

Em complementação, o art. 6º da Resolução supracitada determina o conteúdo do Relatório Semestral a ser elaborado pela Corregedoria: I – os trabalhos produzidos em Promotorias no período; II – as atividades extrajudiciais desenvolvidas no período e informadas pelo Promotor em estágio probatório; III – relatórios obrigatórios.

Esses Relatórios, nos termos do art. 8º do mesmo ato normativo, devem ser distribuídos aos Promotores-Corregedores para emissão de parecer circunstanciado, contendo: I – a relação dos trabalhos examinados; II – apreciação quanto à grafia, à redação, ao método, à lógica e à qualidade técnico-jurídica dos trabalhos, referindo as imperfeições encontradas, com indicação da forma correta ou com a orientação a ser observada; III – apreciação das atividades extrajudiciais e dos relatórios enviados no período.

Como mencionado alhures, no que se refere aos procedimentos a serem observados para a organização, acompanhamento e registros documentais relativos ao estágio probatório pela Corregedoria-Geral, o assunto é devidamente regulado tanto pela Resolução nº 003/2016, quanto pelo Regimento Interno do Órgão Correicional que, no art. 57, estipula que a avaliação dos Promotores em estágio probatório dar-se-á, dentre outras fontes, por meio de relatórios, visitas e inspeções realizadas pela Corregedoria-Geral, inspeções permanentes encaminhadas pelos Procuradores de Justiça, trabalhos elaborados e de avaliações psiquiátricas e psicológicas da adaptação ao cargo, efetivadas pela Corregedoria-Geral, pelo menos, antes do final do 2º, 4º e 7º trimestres.

Nesse aspecto, releva consignar, mais uma vez, o importante trabalho desenvolvido pela Assessoria Psicológica da Corregedoria-Geral do MPAC junto aos Promotores de Justiça Substitutos em estágio probatório, no sentido de fornecer-lhes o necessário suporte psicológico durante as quatro fases que antecedem à confirmação na carreira, sem contar a importância dos dados técnicos levantados pelo especialista durante as suas intervenções para o efeito de avaliar, por exemplo, a adaptação do Membro ao cargo, além da sua dedicação e exaço no cumprimento dos deveres legais.

Ainda nesse quadrante, verbere-se que o Órgão Censor, a partir de 2018, instituiu o “Momento Corregedoria”, atividade em que o Corregedor-Geral, pessoalmente, vai ao encontro de todos os Promotores de Justiça Substitutos em estágio probatório, para com eles dialogar e saber das dificuldades eventualmente enfrentadas, com o propósito de fortalecer o relacionamento institucional, de compartilhar as boas práticas e de orientar os diversos órgãos de execução do MPAC.

Há que se registrar, por oportuno, que o Corregedor Nacional do Ministério Público, Conselheiro Orlando Rochadel Moreira, atendendo ao convite do Ministério Público do Acre, participou do “Momento Corregedoria” realizado no Município de Cruzeiro do Sul¹³, em 26 de julho de 2018, quando teve a oportunidade de conversar com os Promotores de Justiça lá atuantes acerca dos cinco pilares que regem a sua gestão frente à Corregedoria Nacional: “Amor e não temor; Humanização; Qualidade; Unidade e Indivisibilidade do Ministério Público; Quem ama corrige”.

Outro recurso que vem sendo constantemente utilizado pela CGMP/AC é a “Visita de Orientação Correicional”, que tem o mesmo propósito, de aproximar o Corregedor-Geral dos Membros em estágio

¹³ Disponível em: <www.mpac.mp.br/momento-corregedoria-recebe-corregedor-nacional-do-ministerio-publico-em-cruzeiro-do-sul>. Acesso em: 14 mar. 2019.

probatório, porém em caráter mais reservado, restrito ao ambiente de trabalho do Promotor de Justiça visitado.

5. CORREGEDORIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: CONCLUSÃO DO PLANO OPERACIONAL DE ATUAÇÃO (2018/2020) E EDIÇÃO DO GUIA PRÁTICO DA ATIVIDADE CORREICIONAL

Com o advento da Lei Complementar nº 291, de 29 de dezembro de 2014, que instituiu a Lei Orgânica do MPAC, novos institutos, modelos, métodos, atribuições e mandamentos foram estabelecidos. Sob a perspectiva institucional, o Planejamento Estratégico deixou de ser atividade discricionária e se transformou em modelo e estratégia de gestão legalmente estabelecidos, de observância obrigatória, devendo ser conduzido pelo Procurador-Geral de Justiça com a participação de todos demais órgãos do MPAC, conforme disposto no referido diploma legal.

Posteriormente, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016, a qual dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público brasileiro. Nesse sentido, é importante destacar que os instrumentos, métodos e modelos de gestão apresentados pelo citado ato normativo já estavam substancialmente previstos na Lei Orgânica do MPAC, tendo sido necessário promover apenas a adequação de algumas nomenclaturas.

No mesmo período, além das reflexões a respeito do Planejamento Estratégico e seus desdobramentos, diante do momento social, econômico e político brasileiro, notadamente marcado por uma crise de legitimidade generalizada das instituições por falta de efetividade, o Ministério Público tem discutido em âmbito nacional a sua atuação e, por conseguinte, o papel das estruturas que compõem as suas unidades, como as Corregedorias-Gerais.

No ponto, mostra-se de fundamental importância o referencial teórico disposto na Carta de Brasília, produzida em 22 de setembro de 2016, por ocasião do 7º Congresso de Gestão do CNMP, concitando todos os Membros a refletir o atual modelo da instituição, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade de todos os ramos do Ministério Público brasileiro.

Dessa forma, para o fiel cumprimento do estabelecido nos instrumentos normativos apresentados, a elaboração de um plano operacional para a Corregedoria-Geral do MPAC se revelou imperiosa e necessária, sendo requisito essencial para a efetividade de sua atuação, com o estabelecimento de um método de trabalho claro, composto de diretrizes, atividades e metas bem definidas, sob a égide do princípio da transformação social e da defesa do Estado Democrático de Direito, consagrados nos artigos 1º e 3º da Carta Política de 1988.

De acordo com o art. 46, § 3º, da LCE 291/2014, o Plano Operacional de Atuação, ferramenta de planejamento da atuação finalística, deve ser formulado pelas Procuradorias e Promotorias de Justiça, coordenadores de programas, projetos ou subprojetos, sempre alinhados ao planejamento estratégico e ao Plano Geral de Atuação (PGA).

Destaque-se que o Plano Operacional de Atuação da Corregedoria-Geral (2018/2020) foi elaborado de maneira colaborativa, com o engajamento de todos os Membros e servidores da CGMP/AC. Para tanto, foram realizados 04 (quatro) encontros: reunião de nivelamento em 20 de abril de 2018; oficina para elaboração do POA nos dias 07 e 08 de maio de 2018¹⁴; reunião de validação do POA em 16 de agosto de 2018¹⁵. Também foram consideradas para a elaboração do plano as contribuições recebidas das Oficinas Regionais de Planejamento realizadas pela PGJ e no encontro denominado “Momento Corregedoria”, em Cruzeiro do Sul, com a participação dos Membros em estágio probatório.

O Plano Operacional de Atuação da CGMP/AC contemplou as seguintes diretrizes:

¹⁴ Disponíveis em: <www.mpac.mp.br/corregedoria-geral-do-mpac-elabora-plano-operacional-de-atuacao-para-bienio-2018-2019>. Acesso em: 14 mar. 2019.

¹⁵ Disponíveis em: <www.mpac.mp.br/corregedoria-apresenta-plano-operacional-de-atuacao-para-bienio-2018-2020>. Acesso em: 14 mar. 2019.

Desafios:

- Fomentar uma cultura de planejamento na atividade-fim como um instrumento de efetividade e transformação social;
- Criar instrumentos para aferir a efetividade e produtividade da atividade fim;
- Conferir mais eficiência para as atividades (produzir mais com menos).

Objetivos Estratégicos Vinculados:

- Fortalecer a atuação extrajudicial e integrada entre os Membros;
- Estabelecer uma política de gestão de alta performance;
- Implementar soluções tecnológicas e criativas voltadas à inovação e gestão do conhecimento.

Foco:

- Acompanhamento e avaliação da atuação dos Membros, especialmente daqueles em estágio probatório.

Dificuldades:

- Pensamento tradicional de supervalorização da judicialização estrita;
- Ausência de instrumentos aptos para mensurar a efetividade e acompanhamento das atividades extrajudiciais;
- Dificuldades no lançamento das atividades não procedimentais e estabelecimento de métodos para isso.

Atribuições da Corregedoria-Geral:

- Verificar a obediência dos Membros às vedações a eles impostas e fiscalizar o cumprimento de seus deveres e atribuições;
- Realizar correições nas Promotorias de Justiça, nos Centros de Apoio Operacional, na Coordenadoria Especializada e nas Promotorias de Justiça Eleitorais;
- Realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça;
- Fiscalizar o cumprimento das metas institucionais estabelecidas ou decorrentes do plano estratégico e seus desdobramentos;
- Fiscalizar o cumprimento dos prazos e procedimentos previstos em lei;
- Acompanhar o estágio probatório dos Membros e avaliar seus relatórios;
- Propor, visando ao interesse público, a disponibilidade e a remoção compulsória de Membros do Ministério Público;
- Assegurar a continuidade dos serviços;
- Expedir normas administrativas visando à racionalização, à regularidade e ao aperfeiçoamento das atividades funcionais dos Membros do Ministério Público, bem como orientadoras de sua conduta.

Ações Prioritárias e Produtos:

- Revisão dos métodos de avaliação do estágio probatório e das correições, com base no paradigma do “MP Resolutivo”;
- Aferir a atividade de planejamento dos Membros por meio da fiscalização dos Planos Operacionais de Atuação das unidades ministeriais, nos termos do art. 36, §§ 4º e 5º da LCE nº 291/2014;
- Elaborar um guia prático das atividades correicionais da Corregedoria-Geral do MPAC;
- Criação de um Grupo de Trabalho – GT para estudar o paradigma do MP Resolutivo e trabalhar a construção de um método da avaliação da atividade fim;
- Aprimorar os instrumentos de “avaliação funcional” nas correições e inspeções com foco na aferição das atividades extrajudiciais e seus resultados efetivos, incluindo o mapeamento das ações ministeriais que estejam relacionadas com as principais demandas sociais, conforme identificadas no PGA e indicadores prioritários, como um dos componentes de avaliação de efetividade da atuação.

Na atualidade, o panorama da Administração Pública tem por destaque o chamado “turnover”, que se traduz em rotatividade de pessoal, correlacionando-se às mudanças nos fluxos de admissões e saídas de colaboradores, o que ocasiona certa apreensão na questão organizacional.

Assim, sem prejuízo das atividades típicas e impositivas, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre, em seu Plano Operacional de Atuação (2018/2020), pretende, ainda, editar o “Guia Prático da Atividade Correccional”, com o objetivo de aprimorar os fluxos de trabalho da CGMP/AC, garantir mais eficiência em seus processos correccionais, evitar retrabalhos, padronizar as rotinas e legar uma ferramenta norteadora da atividade correccional para as futuras equipes.

6. ATUAÇÃO DISCIPLINAR: PREVISÃO LEGAL DA TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE

No ano de 2018, a Procuradora Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre, por meio da Portaria nº 1.066, de 16 de outubro de 2018, instituiu Comissão de Atualização Legislativa¹⁶, presidida pelo Corregedor-Geral Celso Jerônimo de Souza e composta pelos Promotores de Justiça Almir Fernandes Branco, Marco Aurélio Ribeiro e Wendy Takao Hamano, para trabalhar propostas de ajustes da Lei Orgânica do MPAC.

As sugestões de alteração legislativa foram amplamente debatidas e, ao final, aprovadas pelo egrégio Colégio de Procuradores de Justiça¹⁷, assegurando-se, inclusive, a participação da Associação dos Membros do Ministério Público do Estado do Acre (AMPAC) durante a sessão de julgamento.

Em 14 de novembro de 2018, o Governador do Estado do Acre sancionou a Lei Complementar nº 353/2018, alterando, pontualmente, dispositivos da Lei Orgânica do MPAC.

Em relação ao regime disciplinar, a novidade trazida pela novel legislação foi o acordo de não persecução administrativa, nos seguintes moldes:

Art. 195. O processo administrativo disciplinar será instaurado nos termos desta lei complementar.

§ 1º Não sendo o caso de arquivamento, a Corregedoria Geral poderá propor acordo de não persecução administrativa disciplinar, nos termos do seu Regimento Interno.

§ 2º O processo administrativo disciplinar poderá ser extinto ou suspenso, quando ocorrer transação administrativa, na forma do Regimento Interno da Corregedoria Geral.

Tem-se que a transação administrativa é uma ferramenta de controle disciplinar alternativa à aplicação das penalidades previstas em lei, que objetiva a reeducação do Membro do Ministério Público, mediante a correta e imediata compreensão dos seus deveres e proibições, sopesando-se, para esse efeito, a natureza e a gravidade da infração, as circunstâncias, os danos eventualmente causados e os antecedentes do infrator.

É certo que os requisitos específicos, por opção do legislador, serão definidos por ocasião da revisão do Regimento Interno da Corregedoria Geral do Ministério Público no ano em curso. Todavia, é possível, desde já, antever que a proposta de transação administrativa, por analogia à transação penal prevista na Lei n Federal nº 9.099/95, em caso de aceitação, (a) não deve gerar reincidência; (b) não deve gerar efeitos civis; (c) não deve constar na certidão de antecedentes; (d) não deve importar em reconhecimento da responsabilidade funcional.

Reputa-se como salutar a instituição, por lei, do acordo de não persecução administrativa disciplinar, porquanto permite abreviar etapas de um Processo Administrativo Disciplinar, com a aplicação instantânea de medidas e/ou restrições aos casos de menor repercussão, sempre com a supervisão do Conselho Superior do Ministério Público, permitindo-se ao Órgão Correccional, então, canalizar as suas energias para as demandas mais sensíveis e complexas.

¹⁶ Disponível em: <www.mpac.mp.br/procuradora-geral-de-justica-recebe-proposta-de-ajustes-para-a-lei-organica-do-mpac>. Acesso em: 14 mar. 2019.

¹⁷ Disponível em: <www.mpac.mp.br/colégio-de-procuradores-de-justica-do-mpac-discute-anteprojeto-que-dispoe-de-ajustes-para-a-lei-organica>. Acesso em 14 mar. 2019.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre, cumprindo o que determina a Constituição da República, a Lei Orgânica do MPAC e as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, continuará a exercer a sua função precípua de orientar e fiscalizar seus Membros, em prol do aperfeiçoamento e cumprimento das metas estabelecidas pelo Planejamento Estratégico da Instituição.

De fato, muitos são os desafios a serem superados. Ainda em 2019, deverá a Corregedoria-Geral do MPAC se dedicar à conclusão dos processos de acompanhamento dos 10 (dez) Promotores de Justiça Substitutos em estágio probatório, recomendando, ao final do biênio de avaliação, o vitaliciamento, ou não, desses Membros, na forma do art. 150 da Lei Complementar nº 291/2014.

Para tanto, firma-se a convicção de que o estreito acompanhamento realizado pela Corregedoria-Geral, inclusive por meio da Assessoria Psicológica, durante todas as etapas do Estágio Probatório e do Curso de Formação, permitirá a elaboração de relatórios circunstanciados, com um elevado nível de detalhamento (não apenas em relação à qualidade técnica das peças processuais, mas, principalmente, o poder de iniciativa do Membro, sua vocação para o cargo, sua reputação perante a comunidade onde está inserido e o seu equilíbrio emocional para superar situações de crise e obstáculos cotidianos), os quais serão submetidos, oportunamente, à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público.

Quanto à atividade correcional, conclui-se que a recente implantação da ferramenta de *business intelligence (BI)* no âmbito da Corregedoria-Geral facilitará a compreensão dos dados estatísticos do sistema SAJ/MP, pois será possível identificar, graficamente e em tempo real, a situação de cada Promotoria ou Procuradoria de Justiça, de acordo com os parâmetros que serão trabalhados, no ano em curso, em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) para a aferição da regularidade da Unidade Ministerial e dos indicadores de resolutividade (taxa de congestionamento, produtividade, eficiência operacional, índice de agilidade na conclusão dos procedimentos extrajudiciais, índice de satisfação dos usuários, ações executadas alinhadas com o Planejamento Estratégico etc.).

Por fim, sob o aspecto do regime disciplinar, festeja-se a inclusão do acordo de não persecução administrativa no ordenamento jurídico local, possibilitando, agora, a extinção ou a suspensão do Processo Administrativo Disciplinar quando o caso concreto revelar que a transação administrativa, diante da modicidade da infração, é medida suficiente.

8. DOCUMENTOS LEGAIS

ACRE. **Lei Complementar Estadual nº 294, de 29 de dezembro de 2014.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, 16 de janeiro de 2015.

_____. Ministério Público. Colégio de Procuradores. **Resolução nº 3, de 20 de fevereiro de 2015.** Regulamenta o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpac.mp.br>>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria de Editoração e Publicações, 2015. 119 p.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 149, de 26 de julho de 2016.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de Correições e Inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições no âmbito do Conselho Nacional do Ministério

Público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/resoluções/resolução-149.pdf>>. Acessado em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. 7º Congresso de Gestão do Ministério Público. 22 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/carta_de_brasilia-2.pdf>. Acessado em: 14 mar. 2019.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público
Ivens José Thives de Carvalho 299
- 4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020)
Sergio Abinagem Serrano 317
- 4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios
Paulo Roberto Moreira Caçado..... 327
- 4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios
Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrlla Paz das Neves 349
- **4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá**
Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá 363
- 4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora
Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes..... 379
- 4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional
Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha..... 397
- 4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral
Zuval Gonçalves Ferreira 407



AS ATIVIDADES INOVADORAS DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá¹

Resumo: Neste trabalho, objetiva-se apresentar um breve relato sobre a instituição do Ministério Público, a estrutura de servidores lotados na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá, incluindo o Corregedor-Geral, o Corregedor-Geral Adjunto e Promotores de Justiça assessores; a atuação da Corregedoria-Geral no papel avaliativo, de orientação e de fiscalização de seus membros; o Projeto inovador e desafiador chamado MP-MÉRITO que tem como finalidade apresentar uma nova metodologia de análise (técnica e objetiva) sobre o critério do merecimento no desenvolvimento da carreira dos Membros do Ministério Público do Estado do Amapá, desafios de continuidade do trabalho desenvolvido e o aprimoramento dos feitos emanados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá.

Palavras-chave: Ministério Público. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá. Atuação. Projetos inovadores. Desafios.

Abstract: *The purpose of this paper is to present a brief report on the establishment of the Public Prosecutor's Office, the structure of crowded servers in the General Office of the Public Prosecutor's Office of the State of Amapá, including the Corregidor-General, the Deputy Corregidor-General and Promoters of Justice advisors ; the role of the General Ombudsman in the evaluation, orientation and supervision role of its members; the innovative and challenging Project called MP-MÉRITO, which aims to present a new (technical and objective) analysis methodology on the criteria of merit in the career development of the Public Prosecutors of the State of Amapá, challenges of continuity of work developed and the improvements made by the Office of the General Prosecutor of the Public Ministry of the State of Amapá.*

Keywords: *Public Prosecution Service. General Corregidor of the Public Ministry of the State of Amapá. Acting. Innovative projects. Challenges. Higher Education. Quota policy. Black.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Breve relato do Ministério Público. 3. A Estrutura da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá. 3.1. Da Organização da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amapá. 4. Das atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá. 5. Atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá. 5.1. Avaliativa. 5.2. Orientadora. 5.3. Fiscalizadora. 6. Projetos Inovadores. 7. Desafios. 8. Conclusão. 9. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá é o órgão da Administração Superior que tem como finalidade a orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos seus membros, conforme estabelece o art. 26 da Lei Complementar nº 079, de 27 de junho de 2013.

¹ Procuradora de Justiça. Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá. Graduada em Direito-UFPA. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas-UNIFAP. E-mail: estelasa@mpap.mp.br

O presente artigo visa a demonstrar as atividades inovadoras e desafiadoras desempenhadas pela Corregedoria-Geral do MP/AP.

Com o intuito de auferir resultados efetivos, garantindo uma atuação eficiente, a Corregedoria-Geral, no último biênio (2017-2018), buscou a inovação de seu modelo de gestão com a modernização dos mecanismos de orientação e fiscalização.

Os primeiros passos foram as proposições de Resoluções ao Colégio de Procuradores de Justiça e ao Conselho Superior priorizando atualizar a legislação em consonância com as Resoluções editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP².

A Corregedoria-Geral propôs ao Conselho Superior do Ministério Público uma nova Resolução do Regulamento do Estágio Probatório dos membros, alinhada à Recomendação de Caráter Geral – CNMP nº 01, de 15 de março de 2018, em substituição à Resolução sobre o tema de 2013.

A inovação dessa proposição de Resolução foi normatizar a avaliação, orientação e fiscalização periódica pela Corregedoria-Geral aos membros em estágio probatório; quanto ao processo de avaliação meritória, procurou torná-la objetiva, com parâmetros e diretrizes avaliativas mais transparentes.

Baseada no princípio da eficiência e na necessidade de se priorizar uma atuação calcada em planos, programas e projetos, a Corregedoria-Geral traçou seus ideais, procurando informatizar todos os seus mecanismos de controle e atualizar seus métodos de fiscalização.

Finalmente, um importante passo foi a reestruturação das práticas avaliativas da Corregedoria-Geral para abranger instrumentos e atividades que lhes permitam aferir o cumprimento da atuação planejada para a Instituição.

Para tanto, foram efetuadas algumas redefinições necessárias, a começar pela valorização da função resolutiva e qualitativa da atuação institucional, como veremos no decorrer deste trabalho.

2. BREVE RELATO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público³ é considerado pela Constituição Federal de 1988, precisamente em seu art. 127, 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 artigo 127⁴, §1º, da Carta Magna dispõe que “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. A unidade, conforme Mazzili, “*significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe*”.

As funções institucionais, garantias, vedações, princípios institucionais, atuação funcional e autonomias estão previstas nos arts. 127 a 129, que permitem ao Ministério Público cumprir seu dever junto aos anseios da sociedade.

Dentro do contexto elucidado, afirma Uadi Lammego Bulos:

A Carta de 1988 pode ser apelidada de a Constituição do Ministério Público. Do ângulo constitucional positivo, nunca se viu tanta atenção ao *Parquet* como agora. Pela primeira vez um texto constitucional brasileiro disciplinou, enfaticamente, a estrutura orgânica-funcional da instituição, as principais regras

² O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, criado com a promulgação da Emenda Constitucional no 45/2004, foi acrescido ao art. 130, o art. 130-A, no qual o Ministério Público passou a contar com um órgão de “controle externo” as suas atividades.

³ O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (cf. artigo 127, “caput”, da Constituição Federal, artigo 1º, “caput”, da Lei nº 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e artigo 1º, “caput”, da Lei Complementar Estadual nº 079/13 – Lei Orgânica do Ministério Público do Amapá).

⁴ São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (cf. artigo 127, §1º, da Constituição Federal, artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e artigo 1º, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 079/13 – Lei Orgânica do Ministério Público do Amapá).

relativas ao seu funcionamento e atribuições. Acresça-se a isso o alargamento de seu campo funcional, que ocupou lugar destacado no Estado brasileiro.

Assim, houve a consagração do Ministério Público na Constituição Federal, possibilitando sua organização e estruturação dentre os vários ramos do Ministério Público.

Em 12 de fevereiro de 1993, foi publicada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público sob o número 8.625, dispondo sobre as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados.

O Ministério Público do Amapá teve sua primeira regulamentação por meio do Decreto nº 0076, de 24 de maio de 1991, alterada pela Lei Complementar nº 009, de 29 de dezembro de 1994, alterada pela Lei Complementar nº 079, de 27 de junho de 2013, em consonância a CF/88 e a Lei nº 8.625/93.

3. A ESTRUTURA DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

Art. 5º, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabeleceu sua organização e instituiu a Corregedoria-Geral⁵ como órgão da administração superior do Ministério Público.

Seguindo a mesma linha, a atual Lei Complementar Estadual nº 079, de 27 de junho de 2013, em seu art. 26, dispôs que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá é um órgão da administração superior, que compete promover a orientação e fiscalização das atividades funcionais e conduta dos seus membros.

3.1. Da Organização da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amapá

A estrutura interna da Corregedoria-Geral⁶ é composta por um Procurador de Justiça⁷ eleito segundo as regras estabelecidas na lei orgânica estadual, em sessão ordinária ou extraordinária do Colégio de Procuradores de Justiça, na primeira quinzena que antecede o término do mandato. O Corregedor-Geral Adjunto, cargo privativo de Procurador de Justiça substituto do Corregedor-Geral nos termos da lei, por este é indicado para o cargo, nomeado por ato do Procurador-Geral de Justiça.

O Corregedor-Geral será assessorado por Promotores de Justiça⁸, dentre os integrantes da entrância final, por ele indicados e nomeados pelo Procurador-Geral de Justiça.

A estrutura de pessoal da Corregedoria-Geral compõe-se de Chefia de Gabinete, Assessoria Técnica, Assessoria Jurídica e Assessoria Operacional, sendo que terá em seus quadros servidores e estagiários do Ministério Público, lotados pela autoridade competente, em quantidade e com a qualificação necessárias, conforme disponibilidade financeira orçamentária, segundo solicitação do Corregedor-Geral.

4. DAS ATRIBUIÇÕES DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

A Corregedoria-Geral do Ministério Público, nos termos da LC nº 0079/2013 e Lei Federal nº 8.625/93, orienta, fiscaliza e acompanha as atividades funcionais de Promotores e Procuradores de Justiça e, ainda, as condutas pública e privada protagonizadas pelos membros.

5 A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão da administração superior encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos seus membros, conforme estabelece o art. 26 da Lei Complementar Estadual nº 079, de 27 de junho de 2013.

6 A Corregedoria-Geral do Ministério Público, instalada no edifício-sede da Procuradoria-Geral de Justiça, é formada pelo Gabinete do Corregedor-Geral e Corregedoria-Geral Adjunta.

7 A designação considerar-se-á finda com o término do mandato do Corregedor-Geral que o indicar ou em razão de dispensa, a pedido deste.

8 Os Promotores de Justiça Assessores exercerão as funções de auxiliar o Corregedor-Geral, nas questões disciplinares, orientações e estágio probatório ou naquelas que especialmente lhes forem atribuídas.

Realiza periodicamente correições nas Promotorias de Justiça com o objetivo de verificar o andamento dos trabalhos, a regularidade do serviço, a eficiência e a pontualidade do membro do Ministério Público no cumprimento de suas funções, a participação do membro em atividades comunitárias, na prevenção ou diminuição de conflitos, a participação em reuniões, palestras, audiências públicas e vistorias, e sua contribuição para a consecução dos objetivos definidos pela Administração Superior do Ministério Público; cumprimento dos programas de atuação, os demais deveres previstos no regimento interno e de outras obrigações legais, bem como das determinações da Procuradoria-Geral de Justiça, da Corregedoria-Geral, do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público.

Além das atribuições elencadas acima, a Corregedoria-Geral verifica os deveres funcionais que não possam ser analisados nas visitas de inspeção e a eficiência da atividade da Unidade, adotando ou orientando medidas preventivas ou saneadoras, bem como encaminhando providências em face de eventuais problemas constatados.

Pode instaurar processo administrativo disciplinar contra membros do Ministério Público, os preside, elabora o relatório conclusivo para aplicação de penalidades, cabendo ao Conselho Superior o julgamento e decisão de acatamento ou não do relatório que indica aquele que comete falta funcional ou tenha conduta incompatível no cargo, a ser apenado. Da decisão do Conselho Superior existe previsão de interposição de recurso pela Corregedoria-Geral para o Colégio de Procuradores de Justiça.

A Corregedoria-Geral também é responsável pela elaboração de relatórios com dados estatísticos sobre as atividades das Promotorias e das Procuradorias de Justiça, do relatório mensal de atividades remetidos pelos Promotores de Justiça em estágio probatório e pela organização dessas informações. A finalidade é avaliar o desempenho global e a demanda de serviços, podendo propor redimensionamentos de atribuições de órgãos de execução.

Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá, as atribuições⁹ de realizar correições e inspeções nas Procuradorias de Justiça, remetendo relatório reservado ao Colégio de Procuradores de Justiça; elaborar o regulamento e acompanhar o estágio probatório dos membros do Ministério Público, relatando, periodicamente, ao Conselho Superior, o entrosamento comunitário do membro avaliado, o cumprimento das metas institucionais e a qualidade dos trabalhos judiciais e extrajudiciais do Promotor em estágio probatório; remeter ao Conselho Superior relatório circunstanciado sobre a atuação pessoal e funcional dos membros do Ministério Público em estágio probatório, propondo, se for o caso, o não vitaliciamento; interpor recurso ao Colégio de Procuradores de decisão de vitaliciamento de Promotor de Justiça proferida pelo Conselho Superior, quando houver opinado contrariamente; fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução, visando à regularidade e ao aperfeiçoamento dos serviços do Ministério Público, nos limites de suas atribuições; expedir atos visando à regularidade e ao aperfeiçoamento dos serviços do Ministério Público, nos limites de suas atribuições; instaurar de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da instituição; instaurar, fundamentadamente, pedido de explicações ou investigação preliminar, assim, também, determinar o seu arquivamento; delegar a Procurador ou Promotor de Justiça Assessor da Corregedoria-Geral a prática de atos de rotina da Corregedoria-Geral e de procedimentos de investigação; encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que incumba a este decidir; remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições; orientar e fiscalizar os serviços do Ministério Público e a atividade funcional de seus membros; apresentar ao Procurador-Geral e ao Colégio de Procuradores, no mês de fevereiro, relatório das atividades da Corregedoria-Geral, nele inserindo dados estatísticos que possam refletir os índices de realização do planejamento institucional alcançados pelas Procuradorias e Promotorias de Justiça, no ano anterior; apresentar ao Conselho Superior o prontuário dos membros interessados em movimentar-se na carreira ou afastar-se dela, priorizando os casos de promoção e remoção por merecimento,

⁹ Cumprindo seu papel legal de orientar, fiscalizar e acompanhar as atividades funcionais de Promotores e Procuradores de Justiça, confrontando-as com as condutas pública e privada protagonizadas pelos membros, realiza periodicamente correições nas Promotorias de Justiça, com o objetivo de verificar o andamento dos trabalhos.

situações em que iniciará a votação; determinar e superintender a organização dos assentamentos relativos às atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público, disponibilizando, em meio eletrônico, os elementos necessários à apreciação de seu merecimento pelo Conselho Superior; integrar, como membro nato, o Conselho Superior; dirigir e distribuir os serviços da Corregedoria; requisitar das Secretarias dos Tribunais de Justiça, dos diversos cartórios ou de qualquer repartição judiciária cópias de peças referentes a feitos judiciais, certidões ou informações; sugerir ao Procurador-Geral ou ao Colégio de Procuradores a adoção de medidas indispensáveis ao cumprimento das atividades do Ministério Público; acompanhar, junto à área de planejamento da Instituição, o serviço de estatística relativo às atividades institucionais; recorrer das decisões do Conselho Superior em procedimentos de natureza disciplinar; desempenhar¹⁰ outras atribuições que lhe forem conferidas em lei.

Ao Corregedor-Geral Adjunto¹¹ compete exercer todas as atribuições do Corregedor-Geral de Justiça, em caso de faltas, férias, licenças, impedimento ou suspeição do Corregedor-Geral e afastamentos não superiores a 180 (cento e oitenta) dias.

Os Promotores de Justiça¹² assessores do Corregedor-Geral têm como atribuições assessorar diretamente este em todas as atividades quando solicitado, promover análise e emitir parecer em expediente enviado à Corregedoria-Geral, inclusive em representações oferecidas contra membro; acompanhar as comunicações de impedimento ou suspeição de Promotor; prestar aos integrantes da Comissão de avaliação do estágio probatório informações sobre as atividades funcionais e trabalhos do membro em estágio; officiar como órgão de execução nos casos especiais de correição, quando recomendado pelo Corregedor-Geral, depois de prévia designação do Procurador-Geral de Justiça.

5. ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

Em suas relações institucionais, a Corregedoria-Geral mantém harmoniosa relação com os demais órgãos da Administração Superior fornecendo dados necessários para tomadas de decisões que impactem na estrutura institucional.

Além da boa relação com os membros, a Corregedoria-Geral convencionou, por meio de reuniões periódicas, relação aproximada com os promotores em estágio probatório, visando ao aconselhamento, identificando necessidades, dificuldades enfrentadas no processo de adaptação de início na carreira.

5.1. Avaliativa

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amapá com a visão da qualidade e resposta a ser devolvida à sociedade amapaense, com o advento da Recomendação de Caráter Geral – Corregedoria Nacional nº 02, de 21 de junho de 2018, procurou desenvolver suas atividades alinhadas com os novos parâmetros para avaliação de resolutividade e da qualidade de atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais.

Nesse liame, a Corregedoria-Geral buscou desempenhar suas funções, conforme o conteúdo claro e preciso da Carta de Brasília¹³, aprovada, com a natureza de Acordo de Resultados, e em destaque a necessidade de aprimorar a atuação do Ministério Público visando à sua efetividade e ao seu impacto social.

¹⁰ Verifica-se que o Corregedor-Geral do Ministério Público do Amapá tem inúmeras atribuições a serem desempenhadas, além de outras contidas na legislação interna no MP/AP.

¹¹ Na falta do Corregedor-Geral Adjunto e no caso de vacância, assumirá o cargo de Corregedor-geral o membro mais antigo do Conselho Superior do Ministério Público.

¹² Incumbe ainda aos Promotores de Justiça Assessores levar ao conhecimento do Corregedor-Geral, por escrito, fatos relacionados com a atuação ministerial que possam ensejar a instauração de procedimento administrativo disciplinar ou ação penal pública.

¹³ A Carta de Brasília foi aprovada no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 22 de setembro de 2016.

A Corregedoria-Geral diariamente procura desenvolver suas atividades, buscando conhecimento social e legal, para atualizar seus procedimentos, avalizando as garantias fundamentais de efetividade social da atuação institucional.

Destarte, foi emitido o Ato Normativo nº 001/2017-CGMP/AP, de 20 de dezembro de 2017, que dispõe acerca das correições ordinárias¹⁴, extraordinárias e inspeções sobre os parâmetros e métodos avaliativos a serem observados pela Corregedoria-Geral no exercício da sua função.

Os serviços¹⁵ verificados foram a eficiência e pontualidade do membro no cumprimento de suas funções, a participação em atividades comunitárias, prevenindo ou diminuindo conflitos, participando de reuniões, palestras, audiências públicas e vistorias, e sua contribuição para a consecução dos objetivos definidos pela Administração Superior do Ministério Público, a regularidade do serviço, o cumprimento dos programas de atuação, os deveres funcionais que não possam ser analisados nas visitas de inspeção e a eficiência da atividade da unidade, adotando ou orientando medidas preventivas ou saneadoras, bem como encaminhando providências em face de eventuais problemas constatados.

As inspeções¹⁶ permanentes são feitas, anualmente, em todas as Procuradorias de Justiça, e as correições ordinárias¹⁷ são realizadas de forma presencial em todas as Promotorias de Justiça, através do calendário elaborado, aprovado pela Corregedora-Geral.

Cumpre mencionar que, em razão de o Estado do Amapá possuir difícil acesso em determinadas localidades, seja por condições climáticas ou estradas que ficam em determinado período intrafegáveis, a Corregedoria-Geral desempenha seu papel correcional em se fazer presente em todas as Promotorias, de forma planejada em calendário, publicado no diário eletrônico, com ampla divulgação a todos os interessados.

5.2. Orientadora

Na questão da orientação, a Corregedoria-Geral sinaliza e direciona as tomadas de decisões, baseada no planejamento estratégico da instituição e na legislação.

Barclaz doutrina que

(...) em nome do aprimoramento e do conjunto de interesses institucionais (unidade), é de se admitir a necessidade de estabelecer programação organizada e coordenada capaz de definir as pautas e áreas prioritárias de atuação ministerial nas quais metas, objetivos e resultados deverão ser cobrados. (BERCLAZ, 2009, p. 486)

No biênio de 2017-2018, emitiu 16 (dezesseis) Recomendações, sendo que em 2017 foram 10 (dez) recomendações, a Recomendação nº 001/2017¹⁸ trouxe em seu texto orientação aos membros para que estes promovessem a regularização dos Inquéritos Cíveis Públicos instaurados com prazo vencidos ou em desacordo com a Resolução nº 003/2016-CPJ/MP-AP, de 29 de abril de 2016, via sistema URANO, no prazo de 60 (sessenta) dias.

14 As correições ordinárias são realizadas anualmente nas Promotorias de Justiça do Ministério Público do Amapá.

15 O cumprimento dos demais deveres previstos no Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MP/AP e de outras obrigações legais, bem como das determinações da Procuradoria-Geral de Justiça, da Corregedoria-Geral, do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público.

16 É o procedimento extraordinário e eventual de verificação específica de fatos determinados, relacionados com irregularidades ou deficiências da atuação dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público.

17 É o procedimento ordinário e periódico de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, havendo ou não evidências de irregularidades.

18 Esta recomendação possui em seu texto que entraria em vigor e o prazo contaria a partir da data de sua publicação, sob pena de, uma vez escoado o prazo, efetuar a instauração no âmbito desta Corregedoria Geral de procedimento administrativo com a finalidade de apurar o cumprimento da presente recomendação.

A Recomendação nº 002/2017¹⁹ dispôs sobre a obrigatoriedade de observância da Resolução nº 32-CNMP, a fim de que fossem empreendidos esforços administrativos e institucionais para dar apoio e fomentar a atuação na defesa dos direitos da criança, do adolescente, portadores de deficiência, interditados e incapazes no que concerne ao combate à alienação parental.

Com o intuito de estabelecer maior clareza das informações, foi publicada a Recomendação nº 003/2017 para que houvesse um maior detalhamento no registro das informações relativas ao cadastramento e trâmite dos procedimentos judiciais e extrajudiciais disponibilizadas no Portal da Transparência do Ministério Público do Estado do Amapá, evitando-se a utilização de termos vagos, registros genéricos, que não transmitam de forma plena e clara o real *status* processual do feito.

Para auxiliar no cumprimento das disposições contidas na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), bem como o disposto na Resolução nº 89 do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, a Corregedoria-Geral emitiu a Recomendação nº 004/2017²⁰, estabelecendo que, ao celebrarem Termos de Ajustamento de Conduta e quando da expedição de Recomendações, os membros do *Parquet* não deixem de disponibilizá-los virtualmente, por meio do Sistema URANO, a fim de que o cidadão possa, querendo, consultá-los no Portal da Transparência do Ministério Público, em atendimento pleno à Lei de Acesso à Informação.

Em harmonia com a Resolução nº 23/2017-CNMP, a Corregedoria-Geral publicou a Recomendação nº 005/2017²¹, norteadando aos membros para necessidade de constar na Portaria de instauração dos procedimentos extrajudiciais instaurados, a descrição concisa do fato objeto do inquérito civil/procedimento preparatório (delimitação do objeto), com a fundamentação legal que autoriza a ação do Ministério Público.

Para proporcionar maior agilidade nos feitos, a partir da visualização no menor tempo possível das informações e, em cumprimento à Resolução nº 005/2011-CPJ, de 21 de setembro de 2011, a Corregedoria-Geral editou a Recomendação nº 006/2017²², tornando obrigatória, para todos os membros e servidores do MP/AP, a consulta diária de seu e-mail institucional, de modo a ter conhecimento das informações que lhes são transmitidas.

Objetivando atender, antecipadamente, às futuras exigências da Corregedoria Nacional quando da realização das próximas correições nacionais, foi emitida a Recomendação nº 007/2017²³, para que todas as unidades do Ministério Público observem o teor dos novos Termos de Correição aprovados pela Corregedoria Nacional do CNMP.

Para melhorar o banco de dados do sistema utilizado pelo Ministério Público do Amapá, aprimorando seus conteúdos para futura pesquisa, bem como atendendo a Resolução-CNMP nº 36, de 06 de abril de 2009, que trata sobre o pedido e a utilização das interceptações telefônicas, nos termos da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, editou a Recomendação nº 008/2017²⁴, advertindo aos membros do Ministério Público do Estado do Amapá, que atuam em pedidos de interceptações de comunicação telefônica, telemática ou de informática, que alimentem mensalmente, de forma direta, as informações previstas no Sistema URANO, relacionadas à interceptações telefônicas.

19 Foi recomendado que fossem realizadas ações coordenadas para conscientização dos genitores sobre os prejuízos da alienação parental e da eficácia da guarda compartilhada e desenvolvessem os projetos que objetivem a conscientização pública sobre a importância da guarda compartilhada como meio de evitar a alienação parental, realizem palestras e empreendam divulgações esclarecedoras e pedagógicas sobre o tema, junto à sociedade.

20 A Recomendação foi direcionada aos Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça, com o fundamento constitucional do acesso a informações está previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do art. 216, todos da Constituição Federal, o qual aplica-se ao Ministério Público.

21 A Recomendação foi direcionada aos Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça, com o fundamento constitucional do acesso a informações está previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do art. 216, todos da Constituição Federal, o qual aplica-se ao Ministério Público.

22 O e-mail institucional é utilizado regularmente para informar matéria de interesse do Ministério Público do Estado do Amapá e dos membros do Ministério Público do Estado do Amapá, como, por exemplo, o encaminhamento de Recomendações e Resoluções expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, dentre outras.

23 Em consonância com a Portaria CNMP-CN nº 00154, de 1º de agosto de 2017, que aprovou os novos Termos de Correição da Corregedoria Nacional a serem utilizados na execução das futuras correições-gerais e extraordinárias das Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos.

24 Na área relativa a Resoluções, observando-se ainda o prazo previsto no artigo 5º, inciso V, do Ato Conjunto PGJ-CG/MPAP nº 002/2017, de 05/09/2017.

Na alimentação do sistema eleitoral, o Ministério Público Federal criou a ferramenta denominada “SisConta Eleitoral”²⁵, para a coleta de informações relativas às pessoas potencialmente inelegíveis; como forma de orientar os Membros foi publicada a Recomendação nº. 009/2017 para procederem a alimentação do Sistema “SisConta Eleitoral”, assim como o fomento para que outros órgãos públicos também alimentem o “SisConta Eleitoral”.

Aos membros do Ministério Público com atribuições afetas às execuções criminais, ao controle externo da atividade policial e à execução de medidas socioeducativas, foi emitida a Recomendação nº 010/2017²⁶ publicada pela Corregedoria-Geral em atendimento à Recomendação nº 62, de 7 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

O novo perfil constitucional do Ministério Público exige atuação resolutiva, tanto que o Promotor de Justiça, na qualidade de agente político, deve atuar como transformador social e observar a efetividade de sua atuação. Também na questão das restrições de liberdade, o membro do Ministério Público deve atentar para os interesses estratégicos da sociedade organizada.

O princípio constitucional da eficiência exige que os órgãos públicos, incluindo o Ministério Público, se ocupem do efetivo desempenho de suas atribuições, primando para a qualidade e para a necessidade de resolutividade na atividade-fim.

Com base no princípio elencado ao norte, a Corregedoria-Geral editou a Recomendação nº 001/2018²⁷ para o alinhamento dos pedidos de folgas e férias dos membros titulares e substitutos, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, como forma de evitar quebra de continuidade dos trabalhos, salvo nos casos de força maior, e que as designações de membros substitutos para atuação nas Promotorias de Justiça eminentemente extrajudicial, seja pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, de forma contínua, observando o necessário rodízio entre os mesmos.

Como o Ministério Público é um órgão muito frequentado pelo cidadão e principalmente pelos operadores do direito, à Corregedoria-Geral, respeitando as prerrogativas dos advogados como agente indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei, emitiu a Recomendação nº 002/2018²⁸ ao Chefe do Gabinete Militar do Ministério do Estado do Amapá orientando para que se observem o respeito às prerrogativas dos advogados na forma do art. 2º, §3º; art. 6º, parágrafo único, e art. 7º, todos da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), quando estes se encontrarem nas dependências do Ministério Público do Estado do Amapá, evitando a realização de revista nos advogados, salvo nos casos legalmente previstos em lei, e em havendo fundado receio de risco à segurança institucional.

A Corregedoria-Geral publicou a Recomendação nº 003/2018²⁹ aos servidores que estejam encarregados nas Promotorias de Justiça de dar cumprimento à publicação das Portarias de instauração/conversão de Procedimento Preparatório, Inquérito Civil, Procedimento Administrativo, que encaminhem a

25 Opera por meio do cruzamento das informações prestadas por órgãos e entidades públicas e privadas com os dados cadastrais de registro de candidatura do Tribunal Superior Eleitoral, disponibilizando, dessa forma, relatórios de informação sobre candidatos potencialmente inelegíveis, os quais podem ser utilizados para otimizar a análise da regularidade de requerimentos de registro de candidatura à luz da LC nº 64/1990.

26 A relevância da presença do Promotor de Justiça nos momentos de crise e a necessidade de encontrar-se presente na composição do conflito, ocupando o espaço que o Ministério Público compete, mormente porque, consoante o preconizado pela doutrina do “estado de coisas inconstitucional”, a resolução dos graves e sistêmicos problemas prisionais e socioeducativas não depende de uma, mas de várias instituições.

27 A necessidade de serem fixadas diretrizes visando ao aprimoramento das atividades avaliativas, orientadoras e fiscalizadoras da Corregedoria no que se refere ao estágio probatório dos membros do Ministério Público, assim como aos membros substitutos.

28 A Recomendação nº 002/2018 da CGMP/AP foi consolidada como base ao parágrafo único do art. 6º da Lei nº 8.906/1994, dispõe que “as autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho”; o Art. 7º da Lei nº 8.906/1994 dispõe que “são direitos dos advogados: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;... VI - ingressar livremente: c) em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado”; e o Art. 3º, alínea “j”, da Lei nº 4.898/1965 dispõe: “Constitui abuso de autoridade qualquer atentado, aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional, evitando qualquer constrangimento ilegal que vier a sofrer”.

29 Aos Membros do Ministério Público do Estado do Amapá que fiscalizem se as Portarias de instauração/conversão de Procedimento Preparatório, Inquérito Civil, Procedimento Administrativo de seus procedimentos estão sendo realmente publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado do Amapá, de modo a ser dado efetividade ao princípio da publicidade.

respectiva Portaria para o setor de publicação do Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado do Amapá, com objetivo de comprovação nos autos de que a Portaria foi realmente publicada.

A Recomendação nº 004/2018³⁰ orienta aos Membros que se manifestem nas Ações de Mandado de Segurança, proferindo pareceres de mérito, com observância à lei que trata da matéria.

Com a publicação da Resolução nº 174-CNMP, de 04 de abril de 2017, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo, a Corregedoria-Geral recomendou aos Membros e Servidores que observem as normativas previstas nesta Resolução, por meio da Recomendação nº. 005/2018-CGMP-AP³¹.

Durante as correições ordinárias, foi verificado nas Promotorias de Justiça do Amapá ausência em seus arquivos físicos ou digitais, de cópias das ações cíveis ajuizadas pelos Promotores de Justiça que já atuaram ou atuam na área cível. Em decorrência dessa situação foi publicada a Recomendação nº 006/2018 com o intuito de orientar aos Membros com atribuições cíveis que organizem arquivos físicos ou preferencialmente digitais, na Promotoria de Justiça de seu ofício, de modo a registrar as ações cíveis já ajuizadas no âmbito da Promotoria de Justiça para fins de facilitar o conhecimento das medidas já tomadas anteriormente, por parte daqueles que futuramente vierem lhe substituir.

Considerando a necessidade de atualizar a norma que disciplina o afastamento de Membros do Ministério Público do Estado do Amapá do exercício de suas funções para frequentar cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos, no país ou no exterior, conjecturando a necessidade de fixação de critérios e mecanismos de controle da frequência e aproveitamento do curso, e da importância da qualificação funcional e profissional dos Membros em área de atuação institucional, e em face do atual quantitativo de cargos de Promotores de Justiça em cada entrância, seria imprescindível adequar o percentual de membros autorizados a se afastarem concomitante, levando em consideração o tempo de carreira.

A Corregedoria-Geral propôs ao Conselho Superior do Ministério Público do Amapá a proposição de alteração da resolução, transformando na ³²Resolução nº. 001, de 04 de maio de 2018, disciplinando de forma mais criteriosa o afastamento dos Membros para fins de aperfeiçoamento.

Ante a necessidade de melhorar a regulamentação para a aquisição do usufruto do direito à licença compensatória pelo exercício da atividade do Promotor de Justiça plantonista, a Corregedoria-Geral e a Procuradoria-Geral de Justiça editaram o Ato Normativo Conjunto nº 002³³, de 08 de junho de 2018, disciplinando o direito a licença compensatória em decorrência do exercício do plantão ministerial.

Por fim, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amapá fez reuniões³⁴ com os Promotores de Justiça substitutos para ouvir as dificuldades e propostas de melhorias ao bom desempenho dos serviços prestados à população do Amapá, e esclarecer dúvidas e orientações sobre os serviços ministeriais. A reunião fez parte das atividades previstas no planejamento do órgão para o exercício do biênio de 2017/2018, com encontros mensais com os membros que estão iniciando a carreira na instituição, visando a garantir a continuidade das ações e o aprimoramento da atuação ministerial em todo Estado.

As reuniões estão mantidas no calendário da Corregedoria-Geral do Ministério Público com os Promotores de Justiça substitutos e os Promotores de Justiça em estágio probatório para manter as boas práticas e orientando nas atribuições ministeriais.

30 Foi observado que, em alguns procedimentos judiciais no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Amapá, determinados membros do Ministério Público do Estado do Amapá abstiveram-se de se manifestar em Mandados de Segurança, sob o argumento de que a Recomendação nº 16, de 28/04/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público determinava que não era necessária a intervenção ministerial em Ações de Mandado de Segurança.

31 É conveniente e necessária a uniformização de trabalho por parte dos membros do Ministério Público do Estado do Amapá, nos procedimentos relacionados à instauração e tramitação de Notícias de Fatos e Procedimentos Administrativos.

32 Disciplinar o afastamento de Membros do Ministério Público por prazo superior a 07 (sete) dias, para frequentar curso ou seminário de aperfeiçoamento e estudos, no país ou no exterior.

33 Complementa lacuna existente na Resolução nº 008/2015-CPJ, de 17 de dezembro de 2015.

34 “Importante estabelecermos este diálogo para alinhar ações e ouvirmos as sugestões, visto que vocês substitutos estão em constante deslocamento para atuar nas diferentes Promotorias de Justiça. Por isso, é muito boa esta aproximação com a Corregedoria-Geral que é responsável por avaliar, orientar e fiscalizar as atividades da instituição”, manifestou Estela Sá.

5.3. Fiscalizadora

O procedimento de controle e fiscalização é o instrumento administrativo pelo qual as Corregedorias-Gerais acompanham ou verificam a atuação funcional dos Membros da Instituição e/ou outras atividades e situações a que eles estejam vinculados e que possam exercer influência no cumprimento dos deveres do cargo, conforme estrategicamente selecionadas a partir de determinações das próprias Corregedorias-Gerais e/ou do Conselho Nacional, com vista a assegurar o regular desempenho das atribuições ministeriais através de informações ou relatórios periódicos a serem enviados pelos Membros.

A Corregedoria-Geral realiza a sua função fiscalizadora por meio das correções ordinárias, correções extraordinárias e por inspeções, e atua na função disciplinar por meio de reclamação disciplinar, sindicância e processo administrativo disciplinar.

Nos anos de 2017 e 2018, a Corregedoria-Geral cumprindo seu papel legal, executou de modo ativo e eficiente as atividades de sua atribuição, elaborou seu quadro demonstrativo estatístico das atividades desempenhadas de orientação, fiscalização e de atuação:

	2017	2018	TOTAL
Correção Ordinária	75	74	149
Correção Extraordinária	00	00	00
Inspeção	13	14	27
Estágio Probatório	11	19	30
Audiência Pública	05	05	10
Reclamação Disciplinar Instaurada	10	18	28
Reclamação Disciplinar Arquivada	10	15	25
Processo Administrativo Disciplinar Instaurado	01	04	05
Processo Administrativo Disciplinar Arquivado	01	00	01
Recomendação	08	06	14
Recomendação Conjunta	02	00	02
Reunião	57	31	88
Evento	01	02	03
Outros Eventos (Diversos)	14	34	48
Processo de Gestão Administrativa Recebidos	1825	2003	3828
Processo de Gestão Administrativa Finalizados	2330	2060	4390
E-mails recebidos	862	1886	2748
Documentos recebidos (Físico)	3214	2603	5817
Memorando expedidos	373	271	644
Memorandos Circulares	14	10	24
Ofícios expedidos	70	72	142
Atendimento ao Público	00	05	05

A Corregedoria-Geral, no desempenho de suas funções visando à eficiência e à resolutividade, demonstra o compromisso assumido com a sociedade, com o desafio de melhorar, aprimorar a qualidade do serviço.

A Corregedoria-Geral desenvolveu atuação em todas as suas áreas de atribuições, com objetivo de alcançar a excelência e a modernização de suas atividades para maior eficiência, para tanto, conta com a contribuição do setor de tecnologia da informação do Ministério Público.

6. PROJETOS INOVADORES

Ante a necessidade de melhorar a qualidade do serviço da instituição, a Corregedoria-Geral inovou, procurou atualizar as resoluções, atos normativos, enunciados, recomendações no âmbito do Ministério Público do Estado do Amapá.

Elaborou proposição de resolução para disciplinar os procedimentos extrajudiciais no âmbito do Ministério Público na área criminal; dos interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos, individuais indisponíveis; as audiências públicas; os compromissos de ajustamento de conduta; as recomendações e atualização das resoluções publicadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

A Corregedoria-Geral propôs ao Conselho Superior do Ministério Público do Amapá alteração de Resolução que trata do estágio probatório, para um novo regulamento em consonância com a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018.

A proposição de alteração da Resolução sobre o novo regulamento do estágio probatório foi um marco inovador, dispondo de parâmetros para avaliar o membro em estágio probatório de forma objetiva, atribuindo nota e conceito, minimizando a subjetividade, e proporcionando transparência e a eficiência de suas atividades.

Outra proposição inovadora da Corregedoria-Geral foi aprovação da Resolução nº. 005/2018-CPJ³⁵ ao Colégio de Procuradores de Justiça para instituir e regulamentar uso do aplicativo *Whatsapp* ou recurso tecnológico similar para comunicação de atos processuais no âmbito do Ministério Público do Estado do Amapá.

A Resolução³⁶ foi baseada nas atividades que os Ministérios Públicos devem realizar, visando à concretização do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição da República.

A proposição de resolução da Corregedoria-Geral ao Colégio de Procuradores de Justiça para instituir e regulamentar a emissão da certidão de regularidade é outro ponto inovador, em que, atenta às necessidades reais de otimizar a disponibilidade de dados informativos da vida funcional de cada membro, propicia acesso direto a esses dados.

Na proposição, o Membro do Ministério Público, encontrando-se regular com suas atribuições, emitirá de forma eletrônica e automatizada a certidão de regularidade do serviço junto à Corregedoria-Geral, para instruir procedimentos de remoção a pedido, de promoção, de afastamento para estudos, para a elaboração de dissertações e de teses, bem como para substituição que importe acumulação de atribuições.

³⁵ A resolução teve como fundamento a ser efetivamente observado os princípios relacionados à instrumentalidade do processo e à liberdade das formas, consagrados em nossa legislação processual através de dispositivos da legislação processual civil e administrativa, a possibilidade de imprimir maior produtividade às atividades do Ministério Público do Estado do Amapá, a necessidade de racionalizar os custos operacionais no âmbito do Ministério Público do Estado do Amapá.

³⁶ A Resolução que institui e regulamenta uso do *Whatsapp* ou recurso tecnológico similar para comunicação de atos processuais no âmbito do Ministério Público do Estado do Amapá, sendo que a intimação por meio de telefone ou outro meio idôneo servirão como instrumentos hábeis à otimização das atividades dos servidores do Ministério Público, oferecendo uma maior agilidade na respectiva tramitação processual e procedimental, inclusive, com menor custo para o Ministério Público do Estado do Amapá.

A Corregedoria-Geral se lançou no desafio de criar o Projeto MP-MÉRITO³⁷, que tem como finalidade apresentar uma nova metodologia de análise (técnica e objetiva) sobre o critério do merecimento no desenvolvimento da carreira dos Membros do Ministério Público do Estado do Amapá.

Para a elaboração do trabalho foi realizada ampla pesquisa sobre os métodos atualmente utilizados nos Ministérios Públicos de todo o Brasil e de alguns Judiciários, nesse contexto, não se identificou unanimidade.

Longe estamos de um consenso sobre o tema: afinal existe algum método capaz de julgar, de maneira “imparcial”, a meritocracia? Não são esses métodos carregados de uma subjetividade inquietante? É possível analisar objetivamente o mérito?

Isso porque avaliar o grau de mérito, aptidão, honorabilidade de uma pessoa em relação a outra parece algo extremamente subjetivo, ou seja, muito mais relacionado ao ponto de vista do observador do que a condição em si do observado.

Além disso, há uma série de variáveis externas potencialmente capazes de interferir no desempenho de A em relação a B, variáveis essas aparentemente intangíveis.

Por outro lado, o método é fruto de intenso estudo sobre o melhor de cada método conhecido, lapidado sobre bases estatístico-matemáticas e voltado à realidade local, tem a ambiciosa missão de mostrar que é possível aferir o merecimento de forma mais justa e objetiva.

O acervo físico da pasta funcional³⁸, que se encontra na Corregedoria-Geral, dos Membros, desde sua instalação no ano de 1991, passa por um processo de digitalização, classificado na tabela taxonômica e conferido em sua integralidade.

Ao final da conclusão, os documentos relacionados aos Membros³⁹ serão incluídos de forma eletrônica e ficará disponível para consulta apenas ao interessado e à Corregedoria-Geral, com acesso célere e direto a cada membro interessado.

Os termos de correções, inspeções e relatórios da Corregedoria-Geral do Amapá sofreram modificações para torná-los no mesmo padrão dos utilizados pelo CNMP.

7. DESAFIOS

Os desafios que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amapá encontra são apenas o início do marco transformador, mas temos que destacar o esforço inabalável para propor as atualizações das normas deste Ministério Público, para mantê-las em conformidade com as Resoluções e Recomendações publicadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

A modificação dos termos de correção e inspeção da Corregedoria-Geral é desafiador, objetiva adequar-se, inclusive no sistema eletrônico utilizado pelo MP/AP, para atender ao termo de correção utilizado pelo CNMP.

O Projeto MP-MÉRITO na sua fase embrionária foi um grande desafio para a Corregedoria-Geral, dispensando um estudo minucioso para transformar seu método avaliativo em totalmente objetivo.

37 A tabela do projeto é uma lista de critérios de avaliação do merecimento e reflete o juízo de valor dos próprios Membros do MP, sobre quais requisitos seriam mais relevantes para a concessão de promoções e remoções por merecimento e definindo qual a importância de cada requisito. Neste sentido, o critério é apresentado com a importância dele está expressa na atribuição de pesos diferenciados a cada critério. Assim, a nota obtida, por exemplo, no critério A tem peso 2.8, já a pontuação relativa ao critério F tem peso 0.6, ou seja, a nota obtida no critério A (mais importante) terá maior impacto sobre a nota final que a nota obtida no critério F (menos importante). Esclarecendo-se de a nota final será obtida pela soma das notas, devidamente submetidas aos respectivos pesos e variará de 0 a 100 pontos.

38 A Pasta funcional está disponível para o Membro do Ministério Público do Estado do Amapá para consulta e impressão, e é alimentado diariamente pela equipe da Corregedoria-Geral, após passar pelo processo de digitalização, classificação e conferência.

39 O acervo da pasta funcional dos membros ativos do Ministério Público do Amapá é dividido em 71 Promotores de Justiça e 11 Procuradores de Justiça.

Houve inúmeras consultas a outros Ministérios Públicos, inclusive uma visita técnica ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para coleta de conhecimento dos métodos aplicados para a promoção e remoção na carreira de Membros.

O projeto prolongou-se por 01 (um) ano, sofrendo modificações e testes exemplificativos até sua conclusão; atualmente submetido aos Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público do Amapá para análise crítica, em sequência será submetido à aprovação pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

A modernização da Corregedoria-Geral é o desafio a ser concluído, diante do conflito com o modelo padrão adotado anteriormente, na busca incansável pela eficiência, apostando em métodos informatizados.

Atualmente a Corregedoria-Geral está prosseguindo com o desafio de digitalizar 298 (duzentos e noventa e oito) pastas funcionais de Promotores de Justiça e 31 (trinta e uma) pastas funcionais de Procuradores de Justiça, o acervo é de aproximadamente 76.000 (setenta e seis mil) documentos.

Já se encontram digitalizados 50% (cinquenta por cento) desses documentos, e classificados e conferidos 4.616 (quatro mil e seiscentos e dezesseis) documentos.

Ao final do ano de 2019, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Amapá estará 90% informatizada, e seus projetos, em plena atividade e execução, esse será o desafio que tem pela frente.

8. CONCLUSÃO

O estudo buscou esclarecer o papel da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá no desempenho da sua missão estabelecida pela Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e pela Lei Complementar Estadual nº 079, de 27 de junho de 2013 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá), pautando-se pelo objetivo primário de orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos seus membros.

A Instituição na trilha da eficiência, produtividade e, principalmente, a resolutividade, engajou-se na atualização de seus métodos e sistemas, buscando o conhecimento e a experiência de outros Ministérios Públicos para uniformizar e criar técnicas eficientes no desenvolvimento dos seus trabalhos.

Como projeto inovador e desafiador foi lançado em 2017 e concluído em dezembro de 2018, o Projeto MP-MÉRITO busca a padronização do procedimento de avaliação para fins de promoção e remoção funcional dos membros do Ministério Público do Estado do Amapá, pelo critério de merecimento.

Em atendimento ao disposto no Art. 3º da Resolução nº 02, de 21 novembro de 2005, do Conselho Nacional do Ministério Público, que trata sobre os critérios objetivos de promoções e remoções por merecimento de Membros dos Ministérios Públicos, o projeto teve o desafio de produzir maior objetividade na valoração dos critérios para as promoções e remoções por merecimento na carreira dos membros do Ministério Público do Amapá, bem como obter um maior conhecimento sobre a importância de cada um dos quesitos avaliativos.

A equipe da Corregedoria-Geral esquadrinhou estrategicamente uma construção de metodologias e indicadores de resultados, buscando a objetividade, qualidade e resolutividade.

O Conselho Nacional do Ministério Público é um órgão externo encarregado de controlar e fiscalizar a atuação administrativa e financeira dos órgãos integrantes do Ministério Público brasileiro, e de supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros.

Ante as resoluções e recomendações publicadas pelo CNMP, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá inovou, propondo resoluções no âmbito do Estado, para implementação as normas que estavam sendo utilizadas, ou seja, após a publicação da resolução ou recomendação pelo CNMP, a Corregedoria-Geral, de imediato, propunha uma resolução em adequação.

Isso demonstra uma Corregedoria-Geral atuante, atenta e empenhada na melhoria dos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público.

O desafio desta Corregedoria-Geral é a continuidade dos feitos alcançados, e o padrão de excelência como marco, a capacitação e foco dos objetivos estão sempre acima das perspectivas, sendo imprescindível a melhoria e o desenvolvimento dos feitos.

9. REFERÊNCIAS

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. **Revista jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, Cuiabá, v. 4, n. 6, jan./jun. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal Anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. **Constituição Federal**. 14^a. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: RT. 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Regimento Interno**. Art. 18. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/8977-regimento-interno-do-cnmp>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

_____. **Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016**. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

_____. **Corregedoria do MP apresenta balanço de resultados das correções**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10085-corregedoria-nacional-do-mp-%20apresenta-balanco-de-resultado-das-correicoes%3E>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 8^a edição. São Paulo: Saraiva. 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/consultas/index.php?pg=publicacoes>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/portais/corregedoria>>. Acesso em: 24 jan. 2019

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público
Ivens José Thives de Carvalho 299
- 4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020)
Sergio Abinagem Serrano 317
- 4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios
Paulo Roberto Moreira Cañado 327
- 4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios
Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrlla Paz das Neves 349
- 4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá
Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá 363

► 4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora

Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes 379

- 4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional
Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha 397
- 4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral
Zuval Gonçalves Ferreira 407



CORREGEDORIA-GERAL DO MPRN E A PRÁTICA DAS INSPEÇÕES INTERNAS: UMA EXPERIÊNCIA PROMISSORA

MPRN'S GENERAL INSPECTION OFFICE AND THE PRACTICE OF INTERNAL INSPECTIONS: A PROMISING EXPERIENCE

Anísio Marinho Neto¹
Sayonara Café de Melo²
Mac Lennon Lira dos Santos Leite³
Francisco Hélio de Moraes Júnior⁴
Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima⁵
Núbia Eliane de Souza Diógenes⁶

Resumo: O presente artigo destina-se a apresentar a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, com sua organização, atribuições e atuação nas searas avaliativa, orientadora e fiscalizadora, para, em seguida, expor projetos inovadores do órgão local, como o das Inspeções Internas, e desafios atuais do exercício da função correcional *lato sensu*.

Palavras-chave: Inspeções Internas. Corregedoria-Geral. Ministério Público. Rio Grande do Norte. Título.

Abstract: *this article is intended to present the General Inspection Office of the Public Prosecution Office of the State of Rio Grande do Norte, with its organization, attributions and actions in the evaluative, guiding and monitoring fields, and then to present innovative projects of the local body, such as the Internal Inspections, and current challenges of the exercise of the lato sensu correctional function.*

Keywords: *Internal Inspections. General Inspection Office. Public Prosecutor. Rio Grande do Norte. Title.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Estrutura. 3. Atribuições. 4. Atuação. 4.1. Avaliativa. 4.2. Orientadora. 4.3. Fiscalizadora. 5. Projetos Inovadores. 6. Desafios. 7. Conclusão. 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, como previsto no art. 127, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, em sua missão de

1 Procurador de Justiça e Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

2 Procuradora de Justiça e Corregedora-Geral Adjunta do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

3 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

4 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

5 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

6 Promotora de Justiça e Promotora Corregedora do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

“defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, deve, para bem exercê-la, estar sujeito a mecanismos de fiscalização.

Dentre esses mecanismos, avulta em preponderância a fiscalização realizada pelas Corregedorias-Gerais do Ministério Público, previstas no art. 5º, IV, e no Capítulo III, Seção IV, da Lei nº 8.625/1993 e nas respectivas leis orgânicas ministeriais, porquanto compostas por membros que gozam de experiência no exercício da própria atividade ministerial e porque, sendo internas (e, portanto, conhecendo, com a devida profundidade, as necessidades e as possibilidades institucionais, bem como participando de maneira próxima da rotina institucional como órgão da Administração Superior do Ministério Público), encontram-se plenamente aptas a exercerem com eficiência seu munus fiscalizatório com o devido resguardo aos princípios constitucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, ínsitos à Instituição por força do art. 127, § 1º, da Carta Magna.

São as Corregedorias-Gerais do Ministério Público, pois, Órgãos da Administração Superior do Ministério Público aos quais incumbe o exercício, na perspectiva do controle interno, das atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos membros e órgãos do Ministério Público, mediante balizas que preservem o Ministério Público de indevidas ingerências externas, em especial as de ordem política, sem, no entanto, deixar desprovidos de rigorosas avaliação, orientação e fiscalização os órgãos do *Parquet*, em prol dos interesses da sociedade.

A missão dos órgãos correccionais é de enorme relevância: cabe-lhes ser a garantia da garantia, no sentido de velar para que o Ministério Público exerça adequadamente o seu papel garantidor dos direitos individuais e coletivos *lato sensu*. É o que consta nos precisos dizeres de Gregório Assagra de Almeida⁷, *in verbis*:

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). (Grifos acrescidos).

O pleno exercício dessa missão tem sido conturbado pela apresentação de inúmeras demandas aos órgãos da atividade-fim ministerial, muitas delas desprovidas de amparo constitucional para seu albergue e solução, e outras, insertas nas atribuições do órgão, porém num contexto em que este, já assoberbado por generalizados problemas da comarca em que se situa a Promotoria, não mais encontra condições de dar-lhes impulsionamento.

Daí surgem devidas ou indevidas recusas de atuação ministerial, e não raras vezes bate o cidadão às portas da Corregedoria-Geral do Ministério Público. Sem prejuízo da atuação na seara disciplinar, quando necessário, tem-se aí, principalmente, oportunidade de orientação aos membros e unidades pela Corregedoria-Geral, mormente apresentando ideias e experiências para uma melhor recepção e tratamento das demandas sociais, com ênfase nas que possuam maior relevância para a vida humana e a convivência em sociedade.

Tal olhar, inclusive, segue o que passou a estabelecer o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, como órgão constitucional de controle externo⁸ do *Parquet* nacional, quando, em sua Recomendação nº 34, de 05 de abril de 2016, especificou que:

7 In *As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça*. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. 1. 2016, p. 66.

8 A esse respeito, veja-se o disposto no art. 128 da CR, além do seguinte julgado do STF: “O constituinte, ao erigir o CNMP como órgão de controle externo do Ministério Público, atribuiu-lhe, expressamente, competência revisional ampla, de sorte que não há vinculação à aplicação da penalidade ou à gradação da sanção imputada pelo órgão correccional local (CRFB/1988, art. 130-A, § 2º, IV)”. (MS 34.712 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 6-10-2017, 1ª T, DJE de 25-10-2017).

Art. 1º Os órgãos do Ministério Público Brasileiro, no âmbito de sua autonomia administrativa e funcional, devem priorizar:

- I – o planejamento das questões institucionais;
- II – a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuem;
- III – a busca da efetividade em suas ações e manifestações;
- IV – a limitação da sua atuação em casos sem relevância social para direcioná-la na defesa dos interesses da sociedade.

Dentro dessa perspectiva, passaremos a apresentar, em breves linhas, a organização e as atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, e como o órgão vem atuando no exercício dessa nobre, porém árdua, missão de avaliar, orientar e fiscalizar internamente o Ministério Público.

2. ESTRUTURA

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte integra a Administração Superior do Ministério Público (art. 5º, IV, da Lei Complementar Estadual nº 141, de 09 de fevereiro de 1996), sendo órgão de orientação, organização, inspeção, disciplina e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público (art. 32 da LCE 141/1996).

De acordo com o art. 32, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do MPRN, a Corregedoria-Geral compõe-se de três unidades funcionais, com competências definidas em regulamento: a) Gabinete do Corregedor-Geral; b) Assessoria Especial, composta pelos Promotores Corregedores; e c) Diretoria da Corregedoria-Geral. Além disso, atua junto ao Corregedor-Geral o Corregedor-Geral Adjunto, o qual tem atuação em matérias delegadas previstas no Regimento Interno da CGMP.

3. ATRIBUIÇÕES

As atribuições da Corregedoria-Geral do MPRN, como anteriormente exposto, estão definidas na respectiva Lei Orgânica como orientação, organização, inspeção, disciplina e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público (art. 32 da LCE 141/1996).

Analisando a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público no que toca às funções das Corregedorias-Gerais, Emerson Garcia⁹ sintetiza que:

A Corregedoria-Geral, considerada órgão da Administração Superior do Ministério Público pelo art. 5º, IV, da Lei nº 8.625/1993, tem a sua atividade finalística voltada à orientação e à fiscalização dos Procuradores e dos Promotores de Justiça. Trata-se de órgão de controle interno que deve velar pelo aperfeiçoamento da atividade desenvolvida pelos referidos agentes e pelos respectivos órgãos administrativos que integram: as Procuradorias e as Promotorias de Justiça (art. 6º). Além disso, é responsável pelo desenvolvimento da atividade persecutória no âmbito disciplinar, devendo recepcionar as notícias de irregularidade nos órgãos de execução e apurar aquelas que possuam alguma idoneidade. Para alcançar tais objetivos, deve colher informações junto aos órgãos fiscalizados com a realização de correições e inspeções (art. 17, I), sendo legítimo que delegue o exercício de tais atividades aos seus assessores (art. 18), conclusão que deriva da constatação física de não ser o Corregedor-Geral onipresente. Tratando-se de inspeção das atividades de Procurador de Justiça, deverá encaminhar relatório reservado ao Colégio de Procuradores, relatório este que terá índole eminentemente comunicativa, não condicionando ou restringindo a atuação da Corregedoria-Geral (art. 19, § 2º).

⁹ In **Ministério Público**: Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 224.

Por sua vez, em palestra sobre o tema “Corregedorias e o Ministério Público Resolutivo”, de proferida durante o 7º Congresso Brasileiro Gestão do Ministério Público, realizado entre os dias 21 e 23 de setembro de 2016 em Brasília, Marcelo Pedroso Goulart salientou, dentre outros aspectos, a importância de colocar-se, ao lado das tradicionais funções correccionais de orientar e de fiscalizar, a de avaliar, citando, como exemplo disso, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás, o que é confirmado pelo art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 25/1998 daquele Estado, com redação dada pela LCE nº 75/2009¹⁰, a seguir reproduzido:

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.

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Complementar Estadual nº 141, de 09 de fevereiro de 1996) dispõe, em seu art. 32, que:

Art. 32. A Corregedoria-Geral do Ministério Público, órgão de orientação, organização, inspeção, disciplina, fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, será dirigida pelo Corregedor-Geral do Ministério Público. (Redação dada pela Lei Complementar nº 445, de 29 de novembro de 2010).

Embora reproduza as atribuições essenciais de orientação e fiscalização, previstas no art. 17 da Lei nº 8.625/1993, equivocou-se a Lei Orgânica do MPRN, a nosso ver, em sua classificação adicional, ao inserir as atribuições de “organização”, “inspeção” e “disciplina” para a Corregedoria-Geral.

É que essa atribuição de organização, prevista para a Corregedoria-Geral, deve ser compreendida, na verdade, como subespécie da atribuição de orientação, no sentido de se recomendarem ao membro e à unidade ministerial as melhores formas de registro, disposição, impulsionamento e arquivo de autos e documentos da Promotoria de Justiça, Procuradoria de Justiça ou órgãos da atividade-meio abrangidos pelas atribuições da Corregedoria-Geral, dispondo-os em boa ordem, e não como autorização legislativa para criação, modificação, agregação, desagregação ou extinção de cargos, de funções ou de setores no âmbito do Ministério Público, com o que invadiria a iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça no encaminhamento de projetos de lei referentes às matérias que lhe são correlatas e as competências reservadas pelas Constituições Federal e Estadual ao Poder Legislativo.

Por seu turno, a inspeção nada mais é que um instrumento de atuação da Corregedoria-Geral no exercício de suas atribuições, a exemplo das correições, não se justificando sua previsão, em si mesma, como uma atribuição do órgão. Como, aliás, prevê o art. 3º, § 2º, da Resolução nº 149/2016-CNMP, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, “a inspeção é o procedimento eventual de verificação específica do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, havendo evidências de irregularidades”.

Por fim, embora a Lei nº 8.625/1993 autorize a Corregedoria-Geral a aplicar sanções disciplinares (art. 17, inciso V), as referidas sanções somente podem ser aplicadas, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, pelo Procurador-Geral de Justiça e pelo Conselho Superior do Ministério Público (art. 249, *caput*, da LCE nº 141/1996).

¹⁰ Disponível em: <http://www.gabinecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=7069>. Acesso em: 10 mar. 2019.

4. ATUAÇÃO

A pauta primeira de atuação de um órgão integrante do Ministério Público, em especial quando componente de sua Administração Superior e com funções de natureza correcional, é o respeito à Constituição da República Federativa do Brasil, a qual, do mesmo modo que prevê o Ministério Público como “ instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, outorgando, ademais, como “princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”, institui que a missão da Instituição deve ser a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Essa defesa, porém, deve ser feita com um propósito primeiro, estabelecido pela própria Constituição da República, como razão de ser do próprio Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil: uma atuação voltada para a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da nossa Carta Magna.

É que, como anota Dirley da Cunha Jr., “os princípios constitucionais, portanto, são as pautas normativas máximas de uma Constituição que refletem a sua ideologia e o modo de ser compreendida e aplicada”¹¹.

Desse modo, essa deve ser a pauta de atuação do Ministério Público brasileiro, como instituição una, permanente (e, portanto, cláusula pétrea) e indivisível que é, cabendo às Corregedorias-Gerais do Ministério Público ter esse propósito como norte de sua atuação.

Nesse contexto, são apresentadas a seguir as formas de atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte nas searas avaliativa, orientadora e fiscalizadora.

4.1. Avaliativa

Apesar de a Lei Orgânica do MPRN não fazer referência, tal como a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás, à atribuição de avaliação, tal circunstância não tem configurado impedimento ao pleno exercício dessa atividade pela Corregedoria-Geral local, uma vez que atua dentro de uma interpretação mais ampla das atribuições de orientação e de fiscalização.

Nessa linha, podem ser citados, a título de exemplo, os arts. 71 e 103 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPRN (Resolução nº 001/2012-CGMP/RN), que preveem a aplicação de conceito – ato típico de avaliação – às peças jurídicas produzidas mensalmente pelos membros do Ministério Público em estágio probatório e ao desempenho funcional avaliado por ocasião de correição ordinária ou extraordinária, *in verbis*:

Art. 71. O membro do Ministério Público em estágio probatório que, na avaliação dos seus trabalhos, tenha obtido o conceito *insuficiente* ou o conceito *regular* em meses seguidos, será acompanhado e orientado pessoalmente, conforme regulamentação autônoma.

Art. 103. Além do conceito geral, os itens referentes à organização, à qualidade técnica e à segurança serão conceituados como ótimo, muito bom, bom, regular e insuficiente.

Parágrafo único. Todos os conceitos serão fundamentados.

Em especial quanto às correições ordinárias, em 01 de julho de 2017 foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte um novo modelo de Relatório de Correição Ordinária, o qual passou a incluir itens especificamente voltados à avaliação da atuação resolutiva dos membros do Ministério Público, atendendo ao disposto na Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, que “dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”.

¹¹ In *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 154.

O novo modelo de Relatório de Correição Ordinária, em seu item 11, passou a exigir dos membros os seguintes tópicos:

11. ATUAÇÃO RESOLUTIVA EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL

a) Existência de Projetos estratégicos e/ou metas de planejamento destinados ao alcance de resultados socialmente relevantes:

sim não

Se “sim”, especificar e informar a fase de implementação em que se encontra:

b) Realização de Audiências Públicas para identificar as demandas de relevância social:

sim não prejudicado

Se “sim”, especificar e anexar a cópia da ata:

c) Recomendações expedidas com resultados socialmente relevantes alcançados:

sim não prejudicado

Se “sim”, especificar o objeto: (anexar cópias de até três atos emitidos).

d) Termos de Ajustamento de Conduta:

sim não prejudicado

Se “sim”, especificar e fazer um breve relato da atuação, as peculiaridades do caso concreto; o grau de complexidade da demanda e o grau de resolutividade social alcançado: (anexar cópias de até três acordos celebrados).

e) Reuniões nos procedimentos em espécie:

sim não prejudicado

Se “sim”, especificar e fazer um breve relato da atuação, as peculiaridades do caso concreto; o grau de complexidade da demanda; o grau de resolutividade social alcançado: (anexar a cópia da ata).

f) Comparecimento em reuniões dos Conselhos de Controle Sociais (Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social; dos Direitos da Criança e Adolescente; dos Direitos da Pessoa Idosa; Da Pessoa com Deficiência; Da Segurança Alimentar e Nutricional Escolar, etc.):

sim não prejudicado (Anexar cópia da ata da reunião)

g) Vistorias e/ou inspeções regulares nos Hospitais, Unidades de Saúde, Centro de atenção Psicossocial (CAPs) e Escolas da Rede Pública e Privada de Ensino:

sim não prejudicado

Especificar a entidade fiscalizada, a data da visita:(anexar cópia do relatório elaborado)

h) Visitas e/ou inspeções regulares das Instituições de longa permanência de idosos (ILPIs):

sim não prejudicado

Especificar a entidade fiscalizada; a data da visita: (anexar cópia do relatório elaborado)

i) Ajuizamento de ações civis públicas:

sim não prejudicado

Petição elaborada pelo Membro por Órgão de Apoio

Especificar o objeto da demanda; o grau de complexidade da matéria; o provimento judicial alcançado: (anexar cópias de até três petições)

j) Atuação específica para a efetivação de provimentos judiciais e/ou títulos executivos extrajudiciais descumpridos:

sim não prejudicado

Especificar: (anexar cópias de até três documentos pertinentes).

A inserção desses dispositivos num instrumento que é eminentemente fiscalizatório — a correição — tem por escopo valer-se da ocasião da visita para ir além da mera aferição de cumprimento de prazos e da regularidade formal dos registros e dos autos sob responsabilidade da Promotoria de Justiça: busca, justamente, avaliar a atualidade e a abrangência do desempenho dos membros do Ministério Público exatamente naquilo que mais se espera da Instituição, que é a priorização de demandas de maior relevância para a sociedade, inclusive por meio de projetos, e, especialmente, a busca por resultados socialmente relevantes, numa perspectiva de atuação ministerial voltada para a efetiva transformação da realidade social.

Nessa linha, também importa consignar que as promoções e remoções por merecimento na carreira do Ministério Público no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, atualmente regulamentadas pela Resolução nº 002/2018-CSMP/RN, têm como essencial o trabalho avaliativo realizado pela Corregedoria-Geral do MPRN para a atribuição das pontuações necessárias à formação da lista tríplice, uma vez que atribui aos candidatos consequências de mérito objetivas, por meio de pontuações fixas, em função dos conceitos atribuídos pela Corregedoria-Geral nas correições que realiza (conceito geral da correição e conceitos referentes à qualidade técnica e à segurança jurídica das manifestações, entre cinco opções de conceito definidas no Regimento Interno da Corregedoria-Geral – ótimo, muito bom, bom, regular e insuficiente), como se vê no Anexo da Resolução, em trechos a seguir transcritos:

1.1 PRODUTIVIDADE, PRESTEZA, PRONTO ATENDIMENTO, EFICIÊNCIA E ORGANIZAÇÃO NO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES, consistentes em: [...]

1.1.4 Eficiência em razão da atuação funcional constante dos assentos individuais, resultante de:

o a 3,20 pontos

1.1.4.1 visita de correição

a) conceito ótimo – 3,00 pontos;

b) conceito muito bom – 2,50 pontos;

c) conceito bom – 2,00 pontos;

d) conceito regular – 1,50 ponto;

e) conceito insuficiente – 0,50 ponto.

[...]

Critérios para lançamento de pontos:

o a 3,20 pontos

* para a pontuação da correição, considerar-se-á a última visita de correição;

[...]

1.2 QUALIDADE TÉCNICA E SEGURANÇA

o a 5,00 pontos

1.2.1 Qualidade técnica dos trabalhos aferida pela fundamentação jurídica, redação e zelo, verificada na última visita de correição:

o a 2,50 pontos

a) conceito ótimo – 2,50 pontos;

b) conceito muito bom – 2,00 pontos;

c) conceito bom – 1,50 pontos;

d) conceito regular – 1,00 ponto;

e) conceito insuficiente – 0,50 ponto.

1.2.2 Segurança aferida nas manifestações processuais pela adoção das providências pertinentes, precisas e sem equívocos, que revelem conhecimento jurídico e certeza no posicionamento que se está adotando, verificada na última visita de correição:

o a 2,50 pontos

a) conceito ótimo – 2,50 pontos;

b) conceito muito bom – 2,00 pontos;

c) conceito bom – 1,50 pontos;

d) conceito regular – 1,00 ponto;

e) conceito insuficiente – 0,50 ponto.

Grande é, por conseguinte, a responsabilidade da Corregedoria-Geral do Ministério Público no desempenho de sua função de avaliação, haja vista que falhas em pontos essenciais desse processo podem acarretar a atribuição de conceitos que não reflitam adequadamente o trabalho realizado pelo membro avaliado, com relevantes repercussões em suas possibilidades de movimentação na carreira.

Em tempo, cabe frisar que se encontra em trâmite no MPRN o Procedimento de Gestão Administrativa nº 21.967/2018, destinado à atualização do regime disciplinar dos membros da Instituição, mediante

posterior encaminhamento de projeto de lei à Assembleia Legislativa, ao passo que, na Corregedoria-Geral do MPRN, encontra-se ativo o Procedimento de Gestão Administrativa nº 92.572/2016, tendo por objeto a elaboração de um novo Regimento Interno para a Corregedoria-Geral, que atualmente está sobrestado aguardando a discussão e aprovação do novo regime disciplinar, em face de suas evidentes repercussões nos institutos e procedimentos a serem estabelecidos no novo Regimento Interno, a exemplo de temas em discussão como a criação de transação e suspensão condicional do processo na seara disciplinar, modificação de prazos prescricionais para as infrações disciplinares e de trâmite de procedimentos, atualização das atribuições e dos poderes da Corregedoria-Geral na condução dos procedimentos correlatos, dentre outras questões.

4.2. Orientadora

Por solicitação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (Ceaf), coube a esta Corregedoria-Geral a produção de um manual que pudesse retratar, ainda que em linhas introdutórias, a normativa vigente para a organização das unidades do Ministério Público e apresentar orientações visando ao regular desempenho das atribuições ministeriais.

A proposta foi prontamente acolhida pela Corregedoria-Geral, atribuindo-se ao Promotor Corregedor Mac Lennon Lira dos Santos Leite a redação inicial da minuta e aos então Promotores Corregedores Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima, Leonardo Dantas Nagashima e Francisco Hélio de Moraes Júnior, além de ao então Corregedor-Geral, Paulo Roberto Dantas de Souza Leão, e ao então Corregedor-Geral Adjunto, Anísio Marinho Neto, a revisão final do texto, num trabalho em que preponderou a realização de reuniões internas para o estabelecimento dos entendimentos do órgão sobre os temas analisados.

Como resultado, publicou-se em 2016 o Manual de Orientação Funcional do MPRN, sendo resultado de esforço conjunto, que atendeu não só a um chamado institucional, como também canalizou aspirações de vários membros ministeriais pela existência de uma fonte acessível de consulta aos entendimentos da Corregedoria, servindo como referência para um seguro desempenho das atribuições do cargo, uma vez que apresenta os órgãos e as atribuições da Corregedoria-Geral, os dispositivos regulamentares em vigor sobre a organização das Promotorias e Procuradorias de Justiça, e tece comentários sobre as recomendações da Corregedoria-Geral e os Assentos do Conselho Superior do Ministério Público em vigor, além de expor orientações específicas sobre dúvidas correntes dos membros, a exemplo do cadastramento e apreciação das Notícias de Fato, dos procedimentos a adotar em caso de deliberação do Conselho Superior pela rejeição de arquivamento de Inquérito Civil e da definição administrativa de atribuições prioritárias e de metas institucionais.

Paralelamente, a Corregedoria-Geral do MPRN, pelo menos nos últimos quatro anos, respondeu a 110 consultas formalizadas por membros e servidores da Instituição, além de expedir 9 Recomendações gerais, 3 Recomendações Conjuntas e 93 Avisos. Ademais, inúmeras são as orientações e os esclarecimentos efetuados presencialmente, por telefone ou mesmo via aplicativo *Whatsapp*, além de dezenas de recomendações efetuadas em caráter individual, especialmente nos relatórios de correição.

Outrossim, vem a Corregedoria-Geral do MPRN adotando o entendimento de que o arquivamento de procedimentos na seara disciplinar não impede a expedição de recomendações aos membros cuja conduta, a despeito de não caracterizar falta disciplinar, tenha ficado aquém do padrão de excelência que se espera da conduta e do desempenho de um membro do Ministério Público. Nesses casos, no próprio ato de arquivamento tem sido cumulada a expedição de recomendação, não, evidentemente, como sanção transversa, que é vedada por entendimento do Supremo Tribunal Federal, mas dentro da atribuição de orientação que é própria a uma Corregedoria-Geral, visando ao aperfeiçoamento da conduta e da atuação funcional dos membros do Ministério Público.

É que, entre a licitude e a ilicitude, há gradações de sentido e alcance dos comportamentos e das expressões que, se não chegam a caracterizar infração disciplinar, entram numa “zona cinzenta” de dubiedade interpretativa que pode ser evitada pelo membro ao readequar sua conduta a patamares de maior transparência e credibilidade. Nesse sentido, diz o art. 42, incisos II e III, do RICG/RN que:

Art. 42. No desempenho da atribuição de orientar os membros do Ministério Público, a Corregedoria-Geral do Ministério Público poderá:

[...]

II — editar atos de alcance individual, notadamente recomendações e respostas às consultas;

III — convocar os membros do Ministério Público, individual ou coletivamente, sempre que entender necessário, para transmitir-lhes orientações visando ao seu aperfeiçoamento funcional, bem como para solicitar-lhes esclarecimentos de fatos ou situações relacionadas com o exercício das funções do cargo, em data marcada com pelo menos cinco dias de antecedência, ressalvados os casos de urgência. (Grifos nossos).

Seria contraproducente instaurar-se um novo procedimento tão somente para a expedição de recomendação de alcance individual que, pelo que foi apurado em sede de Reclamação Disciplinar, já se encontra em condições de emissão. Desse modo, por economia procedimental, arquiva-se a Reclamação Disciplinar cujo objeto não se caracterizou como falta disciplinar e, nos mesmos autos, expede-se recomendação de caráter individual quando a conduta, ainda assim, puder ser objeto de orientação da Corregedoria-Geral para fins de aperfeiçoamento funcional.

4.3. Fiscalizadora

As atividades de fiscalização realizadas pela Corregedoria-Geral do MPRN incluem a realização de correições ordinárias e, quando necessário, correições extraordinárias e inspeções; controle da pontualidade na entrega dos diversos relatórios exigidos pela legislação de âmbito nacional e local aos membros do Ministério Público; controle de suspeições por motivo de foro íntimo; controle de residência na comarca de lotação; controle do exercício de magistério; controle do comparecimento a eventos de convocação obrigatória; acompanhamento do estágio de adaptação e do estágio probatório; acompanhamento do cumprimento de recomendação; e o acompanhamento dos auxílios, a exemplo da participação dos membros em mutirões.

A atribuição de fiscalização, certamente a mais ampla dentre as atribuições da Corregedoria-Geral, em geral é exercida em conjunto com as atribuições de orientação e de avaliação, a exemplo do que se dá nas correições ordinárias, em que, ao mesmo tempo em que fiscaliza a presença do membro ministerial no órgão de sua lotação, sua disponibilidade para atendimento ao público e o cumprimento da pontualidade no impulsionamento dos procedimentos extrajudiciais e na devolução dos autos judiciais com a manifestação devida, avalia todo o trabalho realizado e os resultados obtidos, mediante a atribuição de conceitos à correição, bem como finaliza o ato com a expedição de recomendações para incremento de produtividade ou resolutividade, melhorias na organização ou outras medidas de aperfeiçoamento da atividade ministerial, não raro acompanhadas da instauração de procedimentos de Controle e Fiscalização para acompanhamento do atendimento às recomendações efetuadas, além da expedição de ofícios ao Procurador-Geral de Justiça, pela Corregedoria-Geral, solicitando-lhe providências no sentido de incrementar a estrutura e o quadro de pessoal das unidades.

5. PROJETOS INOVADORES

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, nos últimos anos, ocupou-se não apenas em fiscalizar a atuação funcional dos membros da Instituição, mas, principalmente, em buscar caminhos para oferecer o suporte necessário àqueles que, tentando realizar um trabalho de

resultados em suas respectivas comarcas de atuação, não encontravam suporte jurídico para o arquivamento de demandas de pouca ou nenhuma relevância social, embora, por estarem formalmente inseridas em suas atribuições, reclamassem instauração e apuração.

Nisso se verificaram Promotorias de Justiça com trezentos, quatrocentos e até mesmo mil autos judiciais com vista à Promotoria de Justiça ou procedimentos extrajudiciais ativos, muitos dos quais parados ou com impulsionamentos genéricos, sem possibilidade de chegar-se a bom termo no atendimento às expectativas sociais.

Sem descurar das apurações devidas na seara disciplinar quando cabível, buscou a Corregedoria-Geral, primordialmente, medidas de suporte às Promotorias de Justiça, tendo publicado Enunciados, apresentado ao Conselho Superior do Ministério Público propostas de Assentos, expedido resoluções e recomendações, respondido a consultas e realizado dezenas de correições, visando à otimização dos serviços ministeriais.

Dentre tais medidas, a Corregedoria-Geral do MPRN fez expedir, em conjunto com a Procuradoria-Geral de Justiça, a Resolução Conjunta nº 001/2016-PGJ/CGMP, publicada no DOE/RN de 28 de junho de 2016, trazendo novo regulamento para a realização dos mutirões no âmbito da Instituição, cujo art. 6º previu que:

Art. 6º A atuação dos membros participantes deverá ter como foco a resolutividade dos processos e procedimentos, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – inquéritos civis com mais de quatro anos de trâmite serão considerados urgentes e terão prioridade de análise, ressalvadas apenas as prioridades legais e situações de risco imediato de perecimento do direito;

II – quando, praticadas as diligências investigatórias razoavelmente esperadas para o caso concreto, seu resultado não indicar probabilidade de êxito no prosseguimento da apuração, deverá o membro considerar a possibilidade de promover o arquivamento, sem prejuízo de sua posterior reabertura à luz de fatos novos, enquanto não ocorrer a prescrição;

III – processos judiciais ou extrajudiciais com matéria assemelhada deverão ser analisados em bloco e preferencialmente pelo mesmo membro;

IV – o membro deverá priorizar a aplicação das súmulas, dos enunciados e dos assentos dos Tribunais Superiores e dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.

Parágrafo único. Medidas que atrasem o desfecho dos autos somente poderão ser adotadas quando forem, fundamentadamente, tidas por imprescindíveis.

Por fim, em minuta elaborada pela Corregedoria-Geral do MPRN e devidamente acolhida pelo Procurador-Geral de Justiça, criou-se o instituto denominado Inspeção Interna, assim expresso pelos arts. 1º a 3º da Resolução Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP, publicada no DOE/RN de 11 de maio de 2018:

Art. 1º Fica definida como prioridade institucional a realização de análise de compatibilidade dos procedimentos extrajudiciais em trâmite no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte com os paradigmas de atuação ministerial trazidos pela Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais do Ministério Público em 22/09/2016, em Brasília/DF, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público e Recomendações nºs 34 e 54 do Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de que, respeitada a independência funcional dos membros do Ministério Público e as atribuições próprias dos demais órgãos da Administração Superior, permaneçam ativos os procedimentos que possuam relevância social ou institucional.

Art. 2º Toda Promotoria de Justiça que, possuindo atribuição extrajudicial, tenha 300 (trezentos) ou mais procedimentos extrajudiciais em tramitação na data de publicação desta Resolução deverá, conforme calendário estabelecido por ato conjunto da Procuradoria-Geral de Justiça e da Corregedoria-Geral do Ministério Público, realizar a verificação de compatibilidade mencionada no artigo 1º por meio de inspeção interna, assegurada a prioridade de suporte pela Procuradoria-Geral de Justiça para a realização dessa verificação e das demais providências atinentes à movimentação dos procedimentos.

Parágrafo único. A verificação de compatibilidade dos procedimentos extrajudiciais às diretrizes da Carta de Brasília e das Recomendações nºs 34/2016 e 54/2017 do Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público nas Promotorias de Justiça que possuam acervo inferior ao estabelecido no *caput* do presente artigo será feita no dia a dia da unidade, em cada procedimento extrajudicial analisado, sem prejuízo de serem incluídas em calendário futuro de inspeções internas.

A expressão “Inspeção Interna” buscou aliar a natureza de fiscalização pontual, comum às inspeções tradicionalmente realizadas pelas Corregedorias-Gerais, com o fato de que ela teria que ser, primeiramente, autoexecutada, ou executada internamente, pela própria Promotoria de Justiça em situação de sobrecarga de trabalho, mediante triagem dos procedimentos sob alguns critérios estabelecidos em regulamento, e em seguida acompanhada de suporte de membros e servidores ofertado pela Administração Superior do MPRN.

Consiste a Inspeção Interna, pois, em procedimento de apoio a Promotorias de Justiça sobrecarregadas em sua atuação extrajudicial, o qual consiste em duas etapas: a) triagem de procedimentos pelo titular da Promotoria; b) inscrição de outros membros para auxílio à Promotoria, os quais, por sua vez, devem realizar seu trabalho de suporte realizando a análise de compatibilidade do objeto dos procedimentos com a Carta de Brasília e a Recomendação nº 54-CNMP, fazendo o devido arquivamento, se não houver compatibilidade, ou conferindo o impulsionamento cabível (inclusive, se for o caso, já com o ajuizamento de ação), quando o procedimento for compatível com as exigências de relevância social estabelecidas.

Perceba-se que o procedimento de Inspeção Interna distingue-se da mera realização de um mutirão tradicional, porquanto nela há uma etapa preliminar, no trabalho do membro inscrito para suporte, que consiste em realizar uma avaliação entre o objeto da investigação e os novos paradigmas de atuação ministerial trazidos pela Carta de Brasília e Recomendação 54 do CNMP, valendo dizer que, agora, o membro ministerial encontra-se autorizado a promover o arquivamento do procedimento extrajudicial mesmo que, formalmente, ele esteja inserido nas atribuições da Promotoria de Justiça, o que antes não era possível, dado que, na atual conjuntura, o Ministério Público deve reconhecer sua impossibilidade estrutural de resolver todos os problemas que aportam ao órgão (lembremos que o Ministério Público do ramo estadual recebe apenas 2% do orçamento de cada Estado para desincumbir-se de uma missão de enorme envergadura, consistente na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que não é, nem de longe, pouco, considerando a imensidão de direitos e garantias previstos com a vigência de nossa Constituição Federal, que é social e dirigente, além de vários outros previstos na legislação infraconstitucional), e passar a concentrar esforços em problemas de maior amplitude e de grave relevância para a sociedade, e cuja solução possa, efetivamente, transformar a realidade social, “fazendo a diferença” na vida das pessoas.

Para tanto, houve necessidade de prever-se a suspensão do expediente externo da Promotoria, permitindo ao membro ministerial alguns dias de “fôlego” para a realização da triagem (sem prejuízo do atendimento às situações urgentes), a fim de, em seguida, haver o suporte de outros membros da Instituição devidamente inscritos, em atuação como promotores naturais em lotes de procedimentos separados previamente com base em critério objetivo.

As Inspeções Internas foram previstas pela Resolução Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP/RN, publicada no DOE de 11 de maio de 2018, seguida pela Portaria Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP/RN, publicada em 24 de agosto de 2018, que relacionou as unidades ministeriais beneficiárias, tendo sido identificadas, inicialmente, 20 (vinte) Promotorias de Justiça com 300 ou mais procedimentos extrajudiciais ativos. Esse número foi fixado a partir da experiência pessoal dos membros da Corregedoria-Geral, seja como titulares de Promotorias de Justiça, seja no exercício da atividade correcional, e em tratativas com a Procuradoria-Geral de Justiça, percebendo-se que, a partir de tal número, fica deveras difícil, senão praticamente inviável, a realização de um trabalho de pleno êxito para a sociedade na comarca de lotação, pela natural demora na leitura e compreensão de cada objeto investigado e na realização das oitivas e diligências necessárias à sua instrução e conclusão, sem contar a demanda judicial tão comum em paralelo ao trabalho no extrajudicial, em especial nas Promotorias generalistas do interior do Estado.

Divulgadas as Promotorias beneficiárias, o passo seguinte é a adesão do membro titular ao projeto, em respeito à sua condição de promotor natural dos procedimentos. Em caso de não aceitação, porém, passa o membro titular a ser exigido quanto à integralidade dos procedimentos extrajudiciais ativos e nos respectivos prazos regulamentares de impulsionamento e prorrogação, uma vez que, negando o suporte da Administração Superior ao seu trabalho, presume-se sua capacidade de, sozinho, desincumbir-se do serviço.

Mediante simples comunicação de adesão, via petição protocolada ou e-mail institucional, deflagra a Corregedoria-Geral edital conjunto com a Procuradoria-Geral de Justiça com a abertura de vagas para os eventuais interessados em dar suporte à Promotoria e estabelecendo as regras de participação, conforme modelo de edital transcrito a seguir:

EDITAL CONJUNTO Nº ___-PGJ/CGMP/RN

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E O CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso de suas atribuições legais; considerando o disposto na Resolução Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP e na Portaria Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP, e bem assim o que consta do procedimento de Controle e Fiscalização nº ___, em especial o preenchimento dos requisitos previstos e a concordância do promotor natural com a realização de Inspeção Interna na Promotoria de Justiça de sua atuação; TORNAM PÚBLICO que se encontram abertas as inscrições para os membros do Ministério Público que tenham interesse em participar da Inspeção Interna na Promotoria de Justiça da Comarca de ___, nos termos adiante expostos.

Capítulo I – Da inscrição

Art. 1º Será realizada Inspeção Interna, na Promotoria de Justiça da Comarca de ___, no período de ___ a ___/___/2019, ficando abertas 10 (dez) vagas para a inscrição de membros do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

Art. 2º O prazo para a inscrição é de 05 (cinco) dias, contados a partir da publicação do presente edital, podendo inscrever-se Promotores de Justiça oficiais em qualquer entrância, mediante requerimento protocolado na Corregedoria-Geral ou encaminhado para o e-mail institucional cgmp@mprn.mp.br.

Art. 3º No ato da inscrição, deverá o membro ministerial optar, como compensação ao trabalho a ser realizado durante a Inspeção Interna, pelo registro em prontuário para fins de merecimento, nos termos do item 3.1.1 do Anexo à Resolução nº 002/2018-CSMP, ou pelo recebimento de licença compensatória, nos termos dos arts. 2º, IV, e 6º da Resolução nº 93/2018-PGJ.

Art. 4º As inscrições serão analisadas pela ordem cronológica de sua realização, e serão decididas pela Corregedoria-Geral, devendo ser homologadas pelo Procurador-Geral de Justiça quando implicarem em concessão de licença compensatória.

Art. 5º É vedada a inscrição de Promotor de Justiça que:

I – responda pela própria Promotoria de Justiça beneficiária do procedimento de Inspeção Interna ou por Promotoria que possua 300 procedimentos extrajudiciais ou mais em trâmite;

II – possua sanção disciplinar em vigor;

III – esteja no exercício de mandato, cargo comissionado ou função de confiança, ou em gozo de férias, licença ou demais afastamentos;

IV – esteja designado para atuar com exclusividade em um ou mais procedimentos extrajudiciais, inquéritos policiais, processos judiciais ou investigações específicas com prejuízo das atividades de sua atribuição natural;

V – exerça mais de um cargo ou função de forma cumulativa.

Capítulo II – Da distribuição

Art. 6º Todos os procedimentos extrajudiciais ativos da Promotoria de Justiça serão objeto da Inspeção Interna, cabendo ao Promotor de Justiça responsável pela Promotoria de Justiça beneficiária efetuar a distribuição dos procedimentos entre si e os demais membros ministeriais inscritos mediante divisão proporcional e baseada em critérios objetivos, tais como distribuição por dígito, por similitude de objeto ou por termo da comarca.

Art. 7º A divisão efetuada nos termos do artigo anterior será comunicada, com os respectivos números dos procedimentos extrajudiciais, à Corregedoria-Geral, para apreciação, que em seguida repassará ao Procurador-Geral de Justiça, para publicação no Diário Oficial do Estado.

Capítulo III – Do procedimento

Art. 8º Após a publicação no Diário Oficial do Estado, o membro ministerial a quem for distribuído o procedimento extrajudicial será considerado seu promotor natural, para todos os fins, até a data de devolução dos autos à Promotoria de Justiça com o ato ministerial cabível.

Art. 9º Cabe à Promotoria de Justiça beneficiária dar ampla publicidade, na respectiva comarca e mediante publicação no Diário Oficial do Estado, à suspensão do expediente prevista no art. 5º da Resolução Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP.

Art. 10. A participação na Inspeção Interna consiste na realização da análise de compatibilidade prevista na Resolução Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP e na elaboração da peça procedimental ou processual cabível.

Art. 11. O período de Inspeção Interna estabelecido no art. 1º deste Edital se destina à triagem e divisão dos procedimentos extrajudiciais, ao passo que a devolução dos autos com o ato ministerial cabível deverá ocorrer em até 60 (sessenta) dias, salvo prorrogação deferida pela Corregedoria-Geral.

Parágrafo único. Ao término do prazo, o Promotor de Justiça inscrito deverá encaminhar à Corregedoria-Geral relatório específico mencionando o número de autuação, a classe procedimental, o objeto investigado e o ato praticado em cada procedimento extrajudicial que lhe tenha sido distribuído.

Capítulo IV – Disposições finais

Art. 12. A Inspeção Interna rege-se pela Resolução Conjunta nº 001/2018-PGJ/CGMP, aplicando-se subsidiariamente a Resolução Conjunta nº 001/2016-PGJ/CGMP.

Art. 13. Os casos omissos serão decididos pela Corregedoria-Geral, ao passo que, quando envolver a concessão de licença compensatória ou a suspensão do expediente da Promotoria de Justiça por período maior que o estabelecido para a Inspeção Interna, dependerá de homologação pelo Procurador-Geral de Justiça.

Natal, ___ de ___ de 2019

Procurador-Geral de Justiça do MPRN

Corregedor-Geral do MPRN

Os membros interessados podem inscrever-se solicitando que seu suporte seja recompensado com pontuação para fins de merecimento ou, com fundamento no art. 193-A da Lei Orgânica do MPRN e na Resolução nº 93/2018-PGJ/RN, mediante a concessão de licença-compensatória, a qual consiste em pagamento de verba indenizatória na proporção de 1/30 do subsídio de Procurador de Justiça por participação, entendida esta, em regra, como a devolução, com a manifestação devida, de um lote de 30 (trinta) procedimentos extrajudiciais recebidos em razão da Inspeção Interna.

No MPRN, a primeira Inspeção Interna, realizada na Comarca de Canguaretama, já se encontra concluída, e duas outras, nas Comarcas de Goianinha e Extremoz, estão em andamento, ao passo que as demais comarcas beneficiárias já possuem procedimentos de Controle e Fiscalização instaurados na Corregedoria-Geral, estando apenas no aguardo da definição das datas para sua realização.

Na Comarca de Canguaretama, por exemplo, os números a seguir já são aptos a expressar que a aplicação do novo instituto tende a gerar bons frutos para a Instituição, “desafogando” as Promotorias para que possam concentrar-se nos verdadeiros problemas das comunidades em que atuam, e para a sociedade, que poderá contar com o serviço público ministerial nas questões que, verdadeiramente, farão diferença na realidade na qual se encontram inseridos.

Isso porque, de um total de 697 (seiscentos e noventa e sete) procedimentos extrajudiciais ativos na Promotoria de Justiça da Comarca de Canguaretama/RN, 168 foram arquivados, 36 foram convertidos em outros procedimentos e 31 receberam impulsionamento mediante despacho, num período aproximado de sessenta dias de Inspeção Interna, resultando em 235 procedimentos analisados pela equipe de suporte

à Promotoria, a qual foi formada por 7 (sete) Promotores de Justiça, devidamente inscritos no respectivo edital.

Afora isso, com a dedicação da própria Promotora de Justiça titular, apoiada por Promotor de Justiça Substituto designado com exclusividade para auxílio à Promotoria por ato do Procurador-Geral de Justiça, a situação atual da Promotoria é outra: atualmente, nela tramitam 299 (duzentos e noventa e nove) procedimentos extrajudiciais, número que, embora ainda elevado, em especial diante das atribuições judiciais que a Promotoria também possui, já representa significativa melhora no quadro, permitindo que a unidade ministerial possa voltar a dedicar-se aos temas que verdadeiramente importam para aquela comunidade.

6. DESAFIOS

Os desafios atuais do Ministério Público são muitos. A Defensoria Pública, instituição parceira na defesa dos direitos e garantias dos necessitados, tem, todavia, recebido atribuições historicamente reservadas ao Ministério Público, como a expedição de recomendações e o ajuizamento de ações civis públicas. A Polícia Civil, também parceira na apuração das infrações penais, tem, contudo, recebido prerrogativas que a distanciam do exercício do controle externo pelo Ministério Público. O Poder Judiciário, impossibilitado de uma melhor prestação jurisdicional diante dos mais de cem milhões de processos que aguardam julgamento nos juízos e tribunais de nosso país, aguardam na resolução extrajudicial de conflitos pelo Ministério Público uma forma de contribuição para desafogar-se o Judiciário, ao tempo em que mesmo diligências requeridas no processo judicial por vezes são indeferidas, ao argumento de que o Ministério Público, por possuir o poder de requisição, não necessitaria da intervenção judicial para a realização das diligências necessárias à instrução dos processos. Por fim, e não menos relevante, a respeitabilidade e a legitimidade das instituições estatais, em especial o Poder Judiciário e o Ministério Público, vêm sendo alvo de inúmeros ataques de setores da mídia, com ou sem razão, em especial no que concerne a verbas e pagamentos relacionados à dignidade remuneratória dos membros dessas instituições ou a benefícios vistos como indevidos e mesmo indecentes por grande parte da sociedade.

É nesse ambiente plural e permeado de tensões e mudanças que o Ministério Público precisa agir para firmar-se e legitimar-se como instituição digna de existência, que desempenha função permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e à aplicação da justiça enquanto valor indispensável à paz social.

Nesse quadrante, avulta em importância a atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público, uma vez que são as avaliações, orientações e fiscalizações por ela realizadas, com as consequentes atribuições de conceito, emissões de recomendações e aberturas de procedimentos, que balizam a atuação dos membros do Ministério Público, que não podem ser tolhidos no exercício da atividade-fim ministerial, mas que, por outro lado, também não se podem valer do honroso e respeitável *status* e poderes de que gozam como membros do Ministério Público, e da prerrogativa de atuarem com respeito a sua independência funcional, para, a pretexto de independência, serem omissos em sua atuação.

Por outro lado, compete ao órgão correcional auxiliar no que lhe for possível, inclusive mediante gestões junto aos demais órgãos da Administração Superior, intercâmbio de experiências com órgãos correcionais de outros estados e instituições, e permanente diálogo com o CNMP, buscando as condições técnicas e materiais necessárias para que possa o Ministério Público bem desempenhar suas graves incumbências de ordem constitucional.

Nesse sentido, e em especial tratando da situação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, urge que sejam adotadas medidas, por quem de direito, como: a) a virtualização integral dos procedimentos em trâmite na Corregedoria-Geral, permitindo que possam ser despachados a distância, por meio de *tablet* ou aparelho celular, para otimização de tempo quando, por exemplo, se encontram os membros da Corregedoria-Geral em viagens para a realização de correições; b)

virtualização integral dos prontuários dos membros e das unidades do MPRN, permitindo que cada membro possa efetuar o *upload* dos documentos e estatísticas, em tempo real, que entenda melhor representarem seu desempenho funcional, com posterior análise pela Corregedoria-Geral; c) desenvolvimento de um sistema informatizado para a realização plena de correições a distância e finalização sem demora dos respectivos relatórios, em especial no que tange à realização dos cálculos de média de tempo de impulsionamento e verificação automática de prazos nos processos e procedimentos; d) incentivos à assunção da função de Promotor Corregedor, uma vez que, além de não haver gratificação ou auxílio para tanto, deixa o membro ministerial, no âmbito do MPRN, de poder ser designado para receber gratificação eleitoral no exercício da atividade-fim em Promotoria de Justiça, não é mais designado para exercer substituição em Procuradorias de Justiça, e mesmo o mérito do trabalho no exercício da função de confiança deixa de ser considerado, haja vista que, segundo o art. 13 da Resolução nº 002/2018-CSMP/RN, o merecimento considerado é apenas o que se possuía no órgão de execução, *in verbis*:

Art. 13. Para os membros do Ministério Público designados para o exercício em órgãos auxiliares, funções de confiança ou cargos de provimento em comissão, serão considerados, na avaliação de seu merecimento, os doze últimos meses de efetivo exercício no órgão de execução a contar da data final do edital de promoção/remoção.

Apesar dos pesares, quando o trabalho é exercido com vontade e tendo em vista o interesse público, as dificuldades tornam-se combustível para a superação, e é com esse olhar que deve o membro ministerial recordar-se a cada dia de não desistir do cumprimento de sua missão constitucional, para que possa alcançar resultados que, perante o povo e as instituições, façam brilhar os olhos daqueles que muito aguardam a atuação do Ministério Público, justificando-se o pagamento de seus tributos e fazendo-se valer cada centavo empregado no custeio do *Parquet* brasileiro.

7. CONCLUSÕES

A par do exposto, conclui-se que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte tem buscado desempenhar com altivez suas atribuições, não apenas avaliando, orientando e fiscalizando, inclusive na seara disciplinar, os membros da Instituição, mas, principalmente, buscando atuar de forma parceira, oferecendo, juntamente à Procuradoria-Geral de Justiça do MPRN, o suporte devido para que as Promotorias de Justiça possam colocar em dia seus processos e procedimentos, mormente por meio de mutirões e da realização das chamadas Inspeções Internas, a fim de que possam as unidades ministeriais, enfim, dedicar-se aos verdadeiros temas de interesse da sociedade, visando à efetiva transformação da realidade social em prol da realização dos objetos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. 1, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **7º Congresso Nacional de Gestão do Ministério Público. Inovar para o cidadão**: o desafio de criar experiências que gerem valor. Período: de 21 a 23 de setembro de 2016, em Brasília/DF.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

LEITE, Mac Lennon Lira dos Santos; LIMA, Alexandre Matos Pessoa da Cunha; NAGASHIMA, Leonardo Dantas; JÚNIOR, Francisco Hélio de Moraes. **Manual de Orientação Funcional do MPRN**. Natal: Procuradoria-Geral de Justiça, 2016.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4.1. A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público
Ivens José Thives de Carvalho 299
- 4.2. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020)
Sergio Abinagem Serrano 317
- 4.3. A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios
Paulo Roberto Moreira Cançado 327
- 4.4. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios
Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrlla Paz das Neves 349
- 4.5. As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá
Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá 363
- 4.6. Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora
Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes 379
- **4.7. Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional**
Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha 397
- 4.8. Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral
Zuval Gonçalves Ferreira 407



ENTREVISTA ORIENTADORA COMO INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

Gladaniel Palmeira de Carvalho¹
Karina Soares Rocha²

Resumo: A atuação da Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios está funcionalmente alicerçada na orientação e fiscalização dos serviços ministeriais e das condutas de seus membros. Para isso, discorreremos sobre o histórico de implementação do instituto da Entrevista Orientadora no regimento interno do órgão correcional, bem como sobre o conceito pertinente à temática da cultura da paz. Acreditamos que mais vale uma boa orientação ao membro para que situações relacionadas à regular funcionalidade dos serviços sejam mais bem ajustadas, que se restringir apenas ao papel fiscalizador e reprovador quando das atividades correcionais.

Palavras-chave: Corregedoria. Função orientadora. Cultura da paz.

Sumário: 1. Introdução. 2. A cultura da paz. 3. Histórico. 3.1. Resolução CSMPDFT nº 01/1992. 3.2. Provimento CSMPDFT nº 15/2004. 3.3. Resolução CSMPDFT nº 223/2016. 4. Procedimento da Entrevista Orientadora. 5. Casos Concretos. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Corregedoria-Geral do Ministério Público é um órgão orientador e fiscalizador dos serviços ministeriais e das condutas de seus membros. Sua função orientadora age sob o princípio de configurar-se como instrumento preventivo, pedagógico e capaz de firmar parcerias entre os detentores da função de Corregedor e as pessoas sobre as quais as ações incidem, no sentido de melhorar o modo de execução dos trabalhos relacionados ao funcionamento da atividade ministerial.

Percebe-se que a função orientadora tem recebido enorme destaque no cenário das diversas Corregedorias, a partir do novo cenário de avaliação do aspecto qualitativo da atuação dos membros ministeriais, ganhando importância no espaço antigamente dedicado quase que exclusivamente às funções de fiscalizar e vigiar.

Nesse contexto, cabe ressaltar o instituto da *Entrevista Orientadora* existente no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que consiste no ato destinado a corrigir erro de procedimento ou descumprimento de normas da Administração Superior do MPDFT, que não constitua infração disciplinar, consoante previsão do artigo 82 da Resolução CSMPDFT nº 223, de 22 de setembro de 2016.

O instrumento está em consonância com os novos influxos que pairam sobre o regime disciplinar dos membros do Ministério Público, onde tem sido questionada a utilização do Processo Administrativo

¹ Procurador de Justiça – Corregedor-Geral do MPDFT no biênio 2017/2018.

² Promotora de Justiça – Chefe de Gabinete da Corregedoria-Geral do MPDFT no biênio 2017/2018.

Disciplinar como único instrumento de controle da disciplina dos membros por parte das Corregedorias – observadas as peculiaridades de cada caso concreto. Reconhece-se a necessidade de buscar formas de controle mais democráticas e dialógicas, mais eficientes do ponto de vista do interesse público, fim maior da Administração.

2. A CULTURA DA PAZ

A atuação da Corregedoria, durante a entrevista com o membro, busca o necessário diálogo sob a ótica da prevenção do conflito, desestimulando a conduta da litigiosidade entre as partes e visando à preservação do bom ambiente de trabalho, com esteio no artigo 4º, § 1º, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral.

Como é sabido, a eficiência, inserida na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, foi promovida à categoria de princípio norteador da Administração Pública e, para que este mandado seja concretizado, é necessário que se priorize o modelo de administração gerencial em detrimento do exclusivamente punitivo/burocrático.

Uma das formas de atuação a serem prestigiadas, na constante busca pela eficiência, consiste na adoção de métodos de autocomposição, sempre que os interesses em questão permitirem. A abordagem transacional, por meio da atuação negocial, com a relativização da obrigatoriedade de punição unilateral, permite uma maior pacificação no âmbito da Administração Pública, além de evitar o dispêndio da máquina estatal com situações que possam ser resolvidas em conjunto com as partes diretamente interessadas.

Frise-se, a propósito, que a Lei nº 13.140/2015³, não só autoriza, como também incentiva que a Administração Pública resolva seus conflitos por meio da conciliação e da mediação. Veja-se o teor do artigo 32:

Art. 32 – 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.

A Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público sinaliza de forma favorável a uma política nacional de incentivo ao diálogo voltado para a autocomposição dos conflitos e das controvérsias no âmbito do Ministério Público.

A negociação, a mediação e a utilização de práticas restaurativas são reconhecidas como desejáveis e com potencial para reduzir a excessiva expropriação do conflito que costuma acontecer com a judicialização de questões que nem sempre traz a satisfação almejada pelas partes.

Há que citar, em igual modo, o Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, fruto da parceria entre o Conselho Nacional do Ministério Público e a ENAM/MJ, cujo resultado consistiu na instituição da Política de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público.

Assim, deve-se, pois, incentivar construção conjunta pelos próprios interessados de soluções de controvérsias também no interior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, principalmente naquelas em que possam se revestir de repercussão menos gravosa do que a abertura de processo administrativo disciplinar ou sindicância.

³ Lei nº 13.140, de 26 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.

Como se observa, a composição levada a experimento por parte da Corregedoria busca atender tanto ao interesse dos envolvidos quanto ao interesse público, sem que se tenha afrontado os princípios do direito administrativo, entre eles, a moralidade e a eficiência.

Percebe-se que a esfera de direito atingida nos casos indicados pela Corregedoria-Geral de realização da Entrevista Orientadora diz mais respeito ao coleguismo e à cordialidade no tratamento entre os pares, facilmente reparados depois do diálogo construído pelos próprios envolvidos, do que a um interesse público que justifique intervenção correccional.

Verifica-se que, no caso concreto, a realização da Entrevista Orientadora fortalece a comunicação não violenta, bem como a Unidade Institucional.

3. HISTÓRICO

3.1. Resolução CSMPDFT nº 01/1992

A possibilidade de realização de entrevista pessoal pelo Corregedor-Geral, no MPDFT, foi prevista expressamente no art. 6º, §3º, da Resolução CSMPDFT nº 01, de 6 de novembro de 1992, que dispõe sobre o estágio probatório nesse ramo. O instrumento destinava-se ao controle do desempenho funcional dos membros em estágio probatório. Transcreve-se o dispositivo em comento:

Art. 6º (...)

§ 3º O Corregedor-Geral poderá ordenar o comparecimento do Promotor de Justiça em estágio, para entrevista pessoal, sempre que, a seu critério, se fizer necessário para melhor desempenho funcional e melhor nível dos trabalhos apresentados.

3.2. Provimento CSMPDFT nº 15/2004

O Provimento CSMPDFT nº 15, de 12 de novembro de 2004, dispunha sobre as atribuições e procedimentos da Corregedoria-Geral, definindo deveres e normas de conduta no âmbito do MPDFT. A norma manteve a possibilidade de entrevista pessoal com o membro em estágio probatório, quando o Corregedor-Geral assim entendesse necessário (art. 46, §2º). Transcendendo aquela hipótese, previu a possibilidade de entrevista orientadora em seu art. 74 e parágrafos como instrumento destinado a corrigir erros de procedimento ou descumprimento de normas que não constituíssem infração disciplinar. O dispositivo é reproduzido a seguir:

Art. 74 A Entrevista Orientadora é o ato destinado a corrigir erros de procedimento ou descumprimento de normas da Administração Superior do MPDFT que não constituam infração disciplinar.

§1º A Entrevista Orientadora será realizada pelo próprio Corregedor-Geral ou por membro por ele designado.

§2º A Entrevista Orientadora poderá, a critério do Corregedor-Geral, ser substituída por recomendação escrita.

Sob a vigência do Provimento CSMPDFT nº 15/2004, foram realizadas entrevistas orientadoras que abarcaram as mais diversas matérias – hipóteses nas quais não se vislumbrou indícios mínimos de falta funcional, mas que recomendavam a atuação do órgão correccional, com vistas a corrigir irregularidades de caráter não disciplinar ou a prevenir a ocorrência de vícios substanciais.

Dentre as matérias que já foram objeto de entrevista orientadora, destacam-se:

1) As normas internas do MPDFT que, com esteio no ordenamento, delineiam a necessidade de exposição dos motivos de fato e de direito que amparam o arquivamento de procedimentos internos (Expediente nº 08191.003125/2016-79);

2) As normas internas do MPDFT que determinam a comprovação do afastamento do membro durante o expediente forense; quando se destinar à realização de exames médicos ou à presença em consultas médicas, deve ser comprovado, salvo casos emergenciais, com a prévia autorização pela Chefia de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça (Expediente nº 08190.033768/13-15);

3) A necessidade de que o membro determine aos serviços de secretaria “(...) a correta anotação e agendamento de audiências (...)”, com vistas ao atendimento do dever de “atender ao expediente forense e participar dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença (...)” (artigo 236, V, da Lei Complementar nº 75/93) (Expediente nº 08191.086358/2016-07).

No ano de 2011, precedente exarado pelo Conselho Nacional do Ministério Público concorreu para delinear os contornos do instituto da entrevista orientadora no MPDFT. Ao apreciar o Pedido de Avocação nº 0.00.000.000640/2011-81, o CNMP assim deliberou:

EMENTA. PEDIDO DE AVOCÇÃO. SINDICÂNCIA. CORREGEDORIA-GERAL DO MPDFT. PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO PENDENTE DE HOMOLOGÇÃO PELO CONSELHO SUPERIOR. ATO COMPOSTO CUJA EFICÁCIA ESTÁ SUJEITA À CONDIÇÃO SUSPENSIVA. PERDA DO OBJETO NÃO CARACTERIZADA. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA SUSPENSÃO DE SINDICÂNCIA APÓS REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA ORIENTADORA. ERROR IN PROCEDENDO. ATIPICIDADE ADMINISTRATIVA DAS CONDUTAS VERIFICADA POSTERIORMENTE PELO ÓRGÃO CORRECIONAL DE ORIGEM. NULIDADE SANADA. APROVEITAMENTO DOS ATOS. PRINCÍPIOS DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS E PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF.

1 - A decisão de arquivamento de sindicância proferida pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por encerrar ato administrativo composto, tem como condição eficácia a implementação da condição suspensiva de que tratam os artigos 9º, 10 e 11, do Provimento CSMPDFT nº 15/2004, qual seja: sua homologação pelo Conselho Superior. Sendo assim, somente haveria prejuízo ao objeto do presente pedido de avocação, caso a promoção de arquivamento efetivada pela Corregedoria-Geral do MPDFT já tivesse sido homologada pelo respectivo Conselho Superior. Até que isso ocorra a decisão que determina o arquivamento de sindicância é ineficaz e inoperante.

2 - O artigo 74, do Provimento CSMPDFT nº 14/2004, ao tratar da chamada “entrevista orientadora”, a conceitua como sendo o “ato destinado a corrigir erros de procedimento ou descumprimento de normas da Administração Superior do MPDFT que não constituam infração disciplinar”. Incabível, pois, a sua aplicação para justificar suspensão do curso de sindicância instaurada com o objetivo de apurar a ocorrência de falta disciplinar sem que antes haja decisão do órgão competente afastando a tipicidade administrativa das condutas objeto de apuração.

3 - Ocorre inversão tumultuária do andamento do processo, o chamado error in procedendo, a suspensão de sindicância fundamentada na realização de “entrevista orientadora” e “assinatura de termo de compromisso” por parte de membro do MPDFT. Todavia esta não possui o condão de justificar a avocação da sindicância se, ao cabo do período de suspensão, conclui a autoridade competente pela atipicidade das condutas praticadas pelo promotor de justiça, bem como por sua classificação como “meros desvios comportamentais”, passíveis de serem corrigidos por meio de “entrevista orientadora” (art. 74, Provimento CSMPDFT nº 15/2004). Aplicação dos princípios da instrumentalidade das formas e pas de nullité sans grief aptos a recomendar o aproveitamento e validação de todos os atos praticados.

4 - Não há que se falar na ocorrência de omissão por parte da Corregedoria-Geral do MPDFT na apuração das condutas do referido promotor de justiça, no bojo da “Operação Dublé”, uma vez que já existe inquérito administrativo disciplinar tramitando na origem objetivando a apuração de tais condutas.

5 - Pedido de avocação conhecido e improvido, **recomendando-se à Corregedoria-Geral do MPDFT que se abstenha de realizar entrevista orientadora (art. 74, Provimento CSMPDFT nº 15/2004) em autos de sindicâncias, inquéritos administrativos disciplinares ou processos disciplinares, sem que haja o prévio reconhecimento da atipicidade administrativa das condutas objeto de apuração.**

DECISÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em julgar improcedente o presente Pedido de Avocação. TITO AMARAL- Conselheiro-Relator⁴

Anoto que a Proposição CNMP nº 0.00.000.000328/2012-78 – que visou a delinear o Código de Ética no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados – também dispunha sobre o instituto da entrevista orientadora, aplicável apenas às hipóteses de violação daquela norma **que não implicassem na prática de infração disciplinar**⁵.

No âmbito do CNMP, os trabalhos iniciais que se debruçaram sobre o tema já haviam originado o Processo nº 0.00.000.000009/2005-33, proposta rejeitada pelo órgão. A Proposição CNMP nº 0.00.000.000328/2012-78 também foi rejeitada pelo órgão⁶, sob o argumento de que a matéria em tela sujeita-se ao princípio da reserva de lei.

3.3. Resolução CSMPDFT nº 223/2016

Posteriormente, a Resolução CSMPDFT nº 223, de 22 de setembro de 2016, reproduziu a previsão do instituto da entrevista orientadora, aprimorando-o. Transcrevem-se os dispositivos pertinentes:

Art. 61. A atividade funcional dos membros do MPDFT está sujeita a:

(...)

VII - entrevista orientadora;

Art. 82. A Entrevista Orientadora é ato destinado a prevenir e corrigir erros de procedimentos ou descumprimento de normas legais, funcionais ou regimentais que não constituam infração disciplinar.

§ 1º A Entrevista Orientadora será realizada pelo Corregedor-Geral ou por membro por ele designado, de cargo superior ao entrevistando.

4 PROCESSO: PAV nº 0.00.000.000640/2011-81. RELATOR: Conselheiro Tito Amaral. REQUERENTE: Jorgina de Oliveira Carneiro e Silva Rosa. REQUERIDO: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Diário Oficial da União nº 232, de 5 de dezembro de 2011. Seção 1. Página 139. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/10723/DOU1_2011_12_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 jul. 2018.

5 Proposta de Resolução
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Gabinete do Conselheiro Adilson Gurgel de Castro
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO Nº, de 2012.
Dispõe sobre o Código de Ética no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

(...)

TÍTULO VII Das Disposições Finais

Art. 11 As violações aos dispositivos deste Código serão apuradas na forma da legislação vigente, quando implicarem a prática de infração disciplinar.

§1º Quando não implicarem infração disciplinar prevista em lei, as violações aos preceitos deste Código serão prevenidas e corrigidas pelas Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ouvido previamente o membro, através de entrevista orientadora, de caráter individual, ou recomendação escrita, que pode ser também de caráter geral quando o tema tratado assim comportar.

§2º A violação dos termos da recomendação ou entrevista orientadora citada no dispositivo anterior será considerada descumprimento do dever legal, a ser apurado através de processo disciplinar próprio.

(...) (Destaque ausente no original)

Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2012/Imagens/Proposta_de_resoluao_Cdigo_de_tica.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2018.

6 PROCESSO: Prop. Res. nº 0.00.000.000328/2012-78
CONSELHEIRO: Gustavo Rocha
REQUERENTE: Adilson Gurgel de Castro (ex-Conselheiro)
REQUERIDO: Conselho Nacional do Ministério Público
EMENTA PROPOSIÇÃO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO VOLTADA A IMPLEMENTAR O CÓDIGO DE ÉTICA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS. INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. MATÉRIA SUJEITA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. PROPOSIÇÃO REJEITADA.
ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por maioria, rejeitar a presente Proposição, nos termos do voto divergente do Conselheiro Gustavo Rocha. Vencidos o Relator e o Conselheiro Esdras Dantas, que aprovavam a presente Proposição.
Brasília, 26 de janeiro de 2016.

§ 2º A Entrevista Orientadora poderá, a critério do Corregedor-Geral, subsidiar recomendação escrita, de caráter geral, dirigida à Classe e protegido o nome do membro especificamente orientado.

Também sob a vigência da Resolução CSMPDFT nº 223/2016, foram realizadas entrevistas orientadoras que abarcaram as mais diversas matérias. No corrente ano, já foram realizadas quatro entrevistas orientadoras⁷. Alguns casos exemplificativos serão comentados mais à frente.

4. PROCEDIMENTO DA ENTREVISTA ORIENTADORA

Ao apreciar os elementos de convicção que instruem os autos submetidos à sua análise, o Corregedor-Geral pode concluir pela atipicidade da conduta ou pela inexistência de mínimos elementos de convicção que autorizem a instauração de sindicância, lavrando decisão fundamentada do feito. Nessa hipótese, caso subsista a necessidade de entrevista orientadora, nas hipóteses autorizadas na Resolução nº 223/2016, o membro será regularmente intimado a comparecer à sala da Corregedoria-Geral, em dia e hora designados.

Da reunião havida lavrar-se-á ata, na qual sempre deve constar:

- a) a permissão normativa da entrevista orientadora;
- b) a finalidade da entrevista orientadora;
- c) as orientações transmitidas e seus respectivos fundamentos normativos;
- d) o resumo da manifestação do membro entrevistado;
- e) a referência ao número do feito correspondente; à data, à hora e ao local da realização da entrevista;
- f) a assinatura dos membros presentes.

5. CASOS CONCRETOS

Destaco os seguintes casos concretos que guardam hipóteses nas quais a matéria submetida ao crivo do órgão correcional foi manejada mediante realização de entrevista orientadora, depois devidamente constatada a inexistência de indícios mínimos de falta funcional:

I - Expediente n. 08191.025518/2016-33

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. DIVERGÊNCIA ENTRE MEMBROS SOBRE INTERESSE RECURSAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM MATÉRIA DE DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. PRINCÍPIOS DA GARANTIA AO PROMOTOR NATURAL, DA INDISPONIBILIDADE RECURSAL E DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA. POSSIBILIDADE DE ENTREVISTA ORIENTADORA. ARQUIVAMENTO. 1. Os documentos atestam divergência de posicionamento jurídico entre membros, levada ao Judiciário, mas que poderia ter sido resolvida mediante consulta prévia dos interessados às Câmaras de Coordenação e Revisão. 2. Não há violação ao princípio da independência funcional, pela impossibilidade de desistência do recurso interposto por outro membro, diante da possibilidade de apresentação das razões consoante a convicção pessoal do membro. 3. Tem sido admitida, no âmbito do MPDFT, a designação extraordinária para atuação, conjunta ou individual, em autos para os quais originariamente o membro não teria atribuições, mediante acordo entre os interessados, documentado em Portaria específica da Procuradoria-Geral de Justiça e observado interesse público, nos termos do art. 159, inciso XIII, letra “c” da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, e do artigo 24 do Ato Conjunto PGR/CASMPU Nº 1/2014. 4. **Os membros devem ser orientados sobre a impropriedade de se fazer manifestação processual em feitos para os quais não possuem atribuição e sem autorização de qualquer órgão da**

⁷ Notícia de Fato nº 08191.048733/2017-93; Notícia de Fato nº 08191.001127/2018-95; Notícia de Fato nº 08191.084459/2017-16; Expediente nº 08191.051237/2018-06.

Administração Superior, principalmente quando estão sob responsabilidade de outro colega que discorda de seu posicionamento jurídico, sob pena de violação às normas que regem o exercício do cargo (Princípio do Promotor Natural e respeito à atribuição própria do Procurador-Geral de Justiça). 5. Irregularidade que, no caso concreto, não se revestiu da gravidade necessária para instauração de sindicância, sob qualquer de suas modalidades, sendo possível ser suprida com a entrevista orientadora, prevista no artigo 74 do Provimento nº 15/2004, alterado pelo Provimento nº 021/2009, ambos do CSMPDFT.

Mário Pérez de Araújo (Corregedor-Geral em exercício)

24 de maio de 2016 - submetido à apreciação do Conselho Superior em 30 de maio de 2016 (240ª Sessão Ordinária)

II- Expediente n. 08191.086358/2016-07

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DA PROMOTORIA ESPECIALIZADA EM AUDIÊNCIA. PRESENÇA DO PROMOTOR CRIMINAL COMUM LOCAL. SUSPENSÃO DO ATO PELO MAGISTRADO SOB ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DO MPDFT. ANÁLISE DAS CONDIÇÕES PARA INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA APTA A APURAR RESPONSABILIDADE DE MEMBRO.

1. Conforme assentado no precedente nº 08191.025060/2016-12 e nº 08191.070755/2016-59, a caracterização da falta funcional oriunda de ausência a ato judicial, cuja presença ministerial é obrigatória, exige prova de dolo ou culpa. 2. No caso dos autos, a ausência do membro especializado na referida audiência não se demonstrou apta a causar prejuízo ao jurisdicionado, vez que havia promotor de justiça comum presente. 3. A aferição sobre a atribuição para atuar no feito, se da promotoria especializada ou da comum, não cabe ao magistrado, mas sim aos membros com atribuições concorrentes e às Câmaras de Coordenação e Revisão do MPDFT. 4. Caso concreto em que se verificou que havia membro do MPDFT presente ao ato, que em momento algum se recusou a atuar em audiência, não se justificando a suspensão ocorrida sob o motivo da ausência da Promotoria Especializada. 5. Inexistência de falta funcional atribuível a membro. 6. Necessidade de Entrevista Orientadora ao membro especializado, vez que havia sido intimado da referida audiência, mas não providenciou a correta anotação em agenda, nos termos do precedente nº 08190.050829/11-92. 7. A ausência em audiência é fato não costumeiro em relação ao membro especializado, vez que não ostenta nenhum atraso processual ou outras reclamações que indiquem desídia contumaz em seu cadastro funcional. 8. **Expedição de recomendação aos membros que tomam ciência de ato judicial, para o qual a presença do MPDFT é obrigatória, de informar às unidades administrativas competentes o dever de registro em agenda e ciência do membro lotado na Promotoria Especializada.** 9. Arquivamento com remessa ao Conselho Superior.

Carlos Eduardo Magalhães de Almeida (Corregedor-Geral)

21 de novembro de 2016 - submetido à apreciação do Conselho Superior em 20 de outubro de 2016 (245ª Sessão Ordinária)

III- Expediente n. 08191.051237/2018-06

PROCEDIMENTO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA. EXPEDIENTE. ENVIO DE MEMORANDO DE CARÁTER INTERPELATÓRIO E INVESTIGATIVO POR MEMBRO DO MPDFT A OUTRO MEMBRO DO MPDFT. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR. CONDUTA POTENCIALMENTE PREJUDICIAL À PRESERVAÇÃO DO BOM AMBIENTE DE TRABALHO. DESNECESSIDADE DE INTERVENÇÃO CORREICIONAL. CABIMENTO DE ENTREVISTA ORIENTADORA. ARQUIVAMENTO.

1. Não há previsão legal para que os membros do MPDFT, em prejuízo da atribuição dos órgãos da Administração Superior (Câmaras, Corregedoria-Geral, etc.), substituam-nos em suas funções e interpelem-se mutuamente – conduta esta que subverte a ordem administrativa e é potencialmente geradora de conflitos no ambiente de trabalho. 2. A esfera de direito atingida no presente caso diz mais respeito ao coleguismo e à cordialidade no tratamento entre pares – situação que pode ser facilmente reparada depois do diálogo construído pelos próprios envolvidos – do que a um interesse público que justifique intervenção correicional. Irregularidade que pode ser evitada no futuro mediante entrevista

orientadora. 3. A atuação desta Corregedoria, durante a entrevista orientadora com o membro, busca o necessário diálogo, sob a ótica da prevenção de conflito, visando à preservação do bom ambiente de trabalho, com esteio no art. 4º, §1º, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral. 4. Arquivamento com remessa ao Conselho Superior.

Gladaniel Palmeira de Carvalho (Corregedor-Geral)

30 de maio de 2018 – Decisão submetida à apreciação do Conselho Superior em 08 de junho de 2018 (265ª Sessão Ordinária).

6. CONCLUSÃO

Nesse sentido, dentro do novo cenário correcional que vivenciamos, devemos ressaltar a importância do papel orientador da Corregedoria, sob o viés do caráter pedagógico e do objetivo maior de aprimorar o andamento das atividades ministeriais.

Há sempre que lembrar que a missão do Ministério Público está relacionada a uma atuação que transforme em realidade os direitos da sociedade. Assim, nosso compromisso maior é com a sociedade. Vale mais a pena solucionar a questão com uma boa orientação ao membro para que situações relacionadas à regular funcionalidade dos serviços sejam mais bem ajustadas do que se restringir apenas ao papel fiscalizador e reprovador quando das atividades correcionais.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. CNMP. **Manual de negociação e mediação para Membros do Ministério Público.**

Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/.../manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>.

_____. _____. **Proposta de Resolução sobre o Código de Ética no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.** Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2012/images/porposta_de_resolucao_codigo_etica.pdf>.

_____. _____. **Resoluções do CNMP.** Disponível em: <www.cnmp.mp.br/atosenormas>.

_____. MPDFT. **Resoluções do CSMPDFT.** Disponível em: <www.mpdft.mp.br/conselhosuperior/atos>.

SEÇÃO 4 – PRÁTICAS INOVADORAS E DESAFIOS DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1.	A superação do paradigma da territorialidade para a delimitação das atribuições dos Membros do Ministério Público <i>Ivens José Thives de Carvalho</i>	299
4.2.	Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020) <i>Sergio Abinagem Serrano</i>	317
4.3.	A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios <i>Paulo Roberto Moreira Caçado</i>	327
4.4.	Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios <i>Celso Jerônimo de Souza, Álvaro Luiz de Araújo Pereira, Wendy Takao Hamano, Nelma Araújo Melo de Siqueira, Adenilson de Souza e Wyrlla Paz das Neves</i>	349
4.5.	As atividades inovadoras da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá <i>Estela Maria Pinheiro do Nascimento Sá</i>	363
4.6.	Corregedoria-Geral do MPRN e a prática das Inspeções Internas: uma experiência promissora <i>Anísio Marinho Neto, Sayonara Café de Melo, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Moraes Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Núbia Eliane de Souza Diógenes</i>	379
4.7.	Entrevista orientadora como instrumento de pacificação institucional <i>Gladaniel Palmeira de Carvalho e Karina Soares Rocha</i>	397
▶ 4.8.	Visões resolutivas para modernização na atuação da Corregedoria-Geral <i>Zuval Gonçalves Ferreira</i>	407



VISÕES RESOLUTIVAS PARA MODERNIZAÇÃO NA ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL

RESOLUTIVE VISIONS FOR MODERNIZATION IN THE OPERATION OF THE GENERAL OFFICE OF INTERNAL AFFAIRS AND CORRECTIONS

Zuval Gonçalves Ferreira¹

Resumo: O presente trabalho discorre sobre a evolução do uso da tecnologia conjuntamente aos adequados ajustes metodológicos de trabalho agregados com as experiências do Membros Corregedores do Ministério Público do Estado da Bahia que culminaram no dinamismo e eficiência das boas práticas de trabalho na CGMP/BA.

Palavras-chave: Corregedoria. Modernização. Tecnologia.

Abstract: This paper discusses the evolution of the use of the technology together with the appropriate methodological adjustments of work aggregated with the experiences of the Corregidor Members of the Public Ministry of the State of Bahia, which culminated in the dynamism and efficiency of good working practices in the General Office of Internal Affairs and Corrections.

Keywords: Internal Affairs and Corrections. Modernization. Technology.

Sumário: 1. Introdução. 2. Preparação do Cenário. 3. Sequência de Ações. 4. Sistema Ético. 5. Próximos Passos. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Olhar dos integrantes ministeriais sobre uma Corregedoria-Geral sempre foi carregado de “pré-conceitos” e distanciamento, sendo comum que Membros do Ministério Público expressem que “não querem telefonema da Corregedoria nem para receber elogio”. A quebra desse paradigma torna-se um desafio ainda maior se, no tripé da missão correcional (orientação, fiscalização, avaliação), o foco se dá na fiscalização punitiva e na avaliação perseguidora, sem qualquer orientação das boas práticas resolutivas as serem seguidas.

Para alterar esse quadro, a humanização das relações faz-se imperiosa, sobretudo pela magnitude do Estado da Bahia, com comarca a mais de mil quilômetros da capital e outras a quase 300 km da sede da Promotoria de Justiça Regional.

¹ Procurador de Justiça no MPBA desde 1996. Corregedor-Geral do MP/BA (corregedoria@mpba.mp.br). Ocupou cargos de Conselheiro e Subcorregedor. Também foi professor do Departamento de Ciências Humanas da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Possui formação em Direito e Sociologia.

Tabela 1 – Distância para Salvador

Comarca	Distância
São Desidério	1032,5
Luís Eduardo Magalhães	962,6
Coribe	951,8
Formosa do Rio Preto	951,5
Riachão das Neves	928
Correntina	918,2

Sem uma Corregedoria com sensibilidade para encurtar distâncias e atentar-se às necessidades e mínimas ocorrências que demandem atenção da Administração Superior, os Membros e servidores do MP sentem-se isolados, sem terem a quem recorrer. O objetivo então era de alterar esse cenário, como preconizou o Plano Diretor da CGMP/BA, ilustrado no recorte abaixo:

Com a humanização das relações interpessoais, administração transparente e participativa, aliada ao uso de ferramentas tecnológicas, buscamos impor um salto de qualidade almejado na origem da gestão, optando por meios, formas e métodos de trabalho que pudessem garantir vantajosos e imediatos resultados, além da perspectiva de um futuro promissor. (...)

A título de ilustração, não é demais dizer que a Corregedoria, aplicando gráficos construídos por fórmulas matemáticas, através de dados estatísticos, extraídos do sistema, tem contribuído de forma decisiva para a tomada de decisões e outras deliberações dos Órgãos da Administração Superior, sobretudo apontando deficiências nas atividades meio e fim do Ministério Público, e sugerindo medidas e caminhos tendentes à resolução de problemas e até mesmo a uniformização de posturas em torno de situações comuns. (Plano Diretor da CGMP/BA: 2016-2019, 2016, p. 21)

2. PREPARAÇÃO DO CENÁRIO

Toda mudança de cultura precisa estar atenta ao momento social vivido, em especial na administração pública. Pois, nessa seara, toda ação deve ser pautada nos princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, muitas vezes esbarrando em elementos burocráticos, destacando a compreensão equivocada de planejamento – que, como o brocardo de Peter Drucker² já eternizou, “Planejamento de longo prazo não lida com decisões futuras, mas com o futuro de decisões presentes” – ou mentalidades travancadas por debates cíclicos que perdem o *timing* para tomada de decisão.

É importante salientar que a decisão é um meio para atingir um fim, e não um fim em si mesma. O fim é, naturalmente, o resultado da escolha, ou seja, a obtenção do objetivo que esteve na base do processo de tomada de decisão. Para a compreensão interdisciplinar do processo de tomada de decisão, as ciências sociais – sociologia, psicologia e antropologia -, são tão importantes como a matemática e a estatística. (Bilhim, 2008, p. 191)

A História tem diversos exemplos de empresas com produtos e ideias brilhantes que foram lançados de modo afoito ou antes de o público-alvo estar pronto para usar tal artefato ou serviço. De modo concreto, a empresa *General Magic*³, fechada desde 2002, criou a ideia de computador de bolso, antes da era da Apple ascender com seu iPhone ou da Google ter grande fatia do mercado com o Android. Porém, na época não havia ainda a demanda pela conexão permanente, na verdade, a própria banda de acesso era limitada.

² Escritor, professor e consultor administrativo considerado o pai da administração moderna (Wikipedia).

³ Fatos narrados no filme *General Magic*, resumidos na matéria da revista *Época Negócios*, disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/01/conheca-general-magic-empresa-do-vale-do-silicio-que-faliu-por-cao-de-timing.html>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

Para aplicar um novo conceito, os beneficiários da mudança devem ser preparados para tal e, no caso de serviço público, antes de tudo, o primeiro passo é arrumar a casa, ou seja, organizar tudo aquilo que será utilizado após modernizar a forma de trabalho, antenando-se aos princípios da Publicidade e Eficiência. Por exemplo, toda Corregedoria-Geral tem um acervo em papel; caso deseje-se colocar isso público e passível de consulta on-line, faz-se necessária a verificação do arquivo interno do órgão antes de torná-lo aberto. Caso haja alguma brecha biblioteconômica, deve ser saneada antes do acesso geral. E depois preparar devidamente o público para encontrar corretamente o que interessar.

A qualidade da gestão da mudança é determinada pela abrangência e pela profundidade com as quais uma organização aborda qualquer transformação em larga escala.. Apesar do reconhecimento quase mundial de que a mudança é inevitável (...) e, normalmente, o aspecto “pessoas” é negligenciado ou mal administrado no processo de transformação organizacional. (PwC, 2015, p.9)

Por outro lado, para aplicar um conjunto de inovações tecnológicas, para não incorrer na mesma ação da *General Magic*, é importante listar os elementos a serem mudados e dispor a transição paulatinamente, mesmo que sejam necessários anos de amadurecimento no público-alvo até que todos os pontos estejam alinhados e cumpridos. No caso do serviço público, esse tempo perpassa gestões diferentes e, para ter êxito, a política aplicada não deve ser vista como algo pontual, e sim como um projeto macro, ressaltando o princípio da Impessoalidade.

De que adianta criar um sistema de informação altamente tecnológico para uma instituição sem conectividade adequada? Caso a resposta a essa pergunta seja “nada”, então, antes de criar o sistema, a empresa deve providenciar a conectividade entre os usuários. Por outro lado, se as redes de intranet e internet estão funcionando bem, podemos checar se os computadores estão configurados para tal sistema, caso não, devemos seguir para a melhoria do parque computacional. E assim sucessivamente.

3. SEQUÊNCIA DE AÇÕES

Então, qual o primeiro passo para modernizar uma Corregedoria-Geral? A resposta dada na Bahia foi: normatizar a comunicação eletrônica (princípio da Legalidade) – tanto para o recebimento quanto para o envio de correspondências – nos casos sem especificidade legal em razão da natureza do assunto – e preparar Membros e Servidores para a mudança da cultura do papel para o uso eficiência dos meios de comunicação, destacando ainda que todo Membro do MPBA receba da instituição um notebook funcional com modem, e a Diretoria de Tecnologia mantém a segurança e autenticidade do e-mail institucional. Neste ponto, os procedimentos físicos ainda não se encerram, mas uma comunicação dinâmica entre as duas (ou mais) vias interessadas acelera o andamento processual (Eficiência).

Importante destacar que o Ato da CGMP sobre tramitação processual em e-mail é de novembro/2014, mas ainda há processos físicos (mesmo sem exigência legal – quantitativo na **Tabela 2 – Procedimentos Físicos vs Virtuais**), mas em função de o estado da Bahia ter infraestrutura desigual em relação a suporte tecnológico (apesar dos notebook e modem), nem todas as comarcas têm conectividade adequada e constante.

Tabela 2 – Procedimentos Físicos vs Virtuais

Tipo do Procedimento*	Quantidade
Físico	233
Virtual	557

* de diversas naturezas.

O primeiro passo aparentou ser paradoxal. Afinal, não deveria ter sido feita a conectividade total e plena? Isso tem um custo alto e um lapso temporal incalculável, então a ação tornar-se-ia um salto no escuro, e mais, ampliaria a necessidade de mais agentes, o que reduziria o poder de decisão do Corregedor-Geral, enveredando por setores não geridos pelo mesmo.

Em segundo momento, fez-se necessária a organização do arquivo físico e a construção de uma tabela de temporalidade para eliminação documental⁴ pois, mesmo com o intuito de fazer em algum momento a mudança de chave para a tramitação processual digital, não havia ainda em quanto tempo chegar-se-ia nesse patamar. A demanda diária, sem procedimento eletrônico, seguiria crescendo, e as salas de arquivo têm espaço limitado. Contudo, não faria sentido já partir para a criação de um sistema visto que a organização da memória e o tempo no qual esse histórico seria útil tornariam o novo sistema oco e a pesquisa inócua ou trabalhosa. Importante destacar a forma como o Google provou a importância de buscas rápidas e organizadas para a obtenção de resultados valiosos.

A informação não tem suporte fixo (...), a principal função da gestão de arquivos e documentos é organizar com uma única finalidade: prover a recuperação para seu uso, de forma simples e fácil.

Os arquivos devem ser tratados como recurso estratégico e fonte de informação, não apenas como massas documentais acumuladas. É necessário entender que grande parte do conhecimento que sua organização necessita encontra-se no próprio interior, e o grande desafio geralmente é recuperar e ter acesso à esses dados. (Cultura Colaborativa, 2016)

O desenvolvimento do primeiro sistema da Corregedoria focou no fazer correcional de acompanhamento constante dos Membros (Visita de Inspeção, Correições Ordinária e Extraordinária) e iniciou a terceira parte do desenvolvimento, mas destacou a necessidade de planos paralelos para a melhoria dos fluxos e procedimentos internos das unidades da CGMP.

O “SIGA – Módulo Corregedoria” (Figura 1 – Tela do SIGA: Corregedoria) então nasceu como parte de sistema SIGA⁵ com participação da Diretoria de Tecnologia da Informação para dinamizar o conhecimento das informações prestadas pelos Membros Correicionados, catalogando-as para observações posteriores necessárias. Além disso, permitiu o início das Visitas de Inspeção On-line (realização de 100 visitas, com economia estimada de R\$ 350.000,00 – apenas com o custo de diárias – e mais 17 planejadas⁶) e das Correições Ordinárias On-line (23 serão feitas em fevereiro/2019).

4 Mantendo cópia digitalizada dos procedimentos mais importantes.

5 Sistema de Gestão e Acompanhamento da Carreira Ministerial e das Procuradorias e Promotorias de Justiça do Estado da Bahia – SIGA.

6 Data de referência: 28 de janeiro de 2019.



Figura 1 – Tela do SIGA: Corregedoria

Ainda no sistema de Correições, diversas rotinas intermediárias do apoio administrativo foram automatizadas, como a localização dos Membros com atuação em determinado Órgão/Unidade, a confecção e publicação de Atos e Comunicados de Correição Ordinária, acompanhar o *status* do procedimento, gerir os cumprimentos legais quanto aos números de Correições em Órgãos/Unidades e Membros.

Adjacente ao sistema supracitado, a equipe técnica utilizou um software livre⁷ (Figura 2 – Tela do Redmine) para gerenciar fluxos, processos e procedimentos. A ferramenta foi resolutiveira em diversas frentes de trabalho, permitindo o mapeamento de todas as ações desenvolvidas pelo apoio técnico e os Membros Corregedores, incluindo as revisões necessárias em cada manifestação, melhorando e aprofundando as versões e análises produzidas nas subunidades da CGMP, mantendo o controle de acesso nos documentos sigilosos e transparência nos demais casos, com acompanhamento de prazos e alertas nos e-mails dos interessados em cada expediente.



Figura 2 – Tela do Redmine

Em outra reta, imperava também o acompanhamento permanente na turma de Promotores de Justiça Substitutos em Estágio Probatório (Turma 2016). Com atuação em comarcas diversas, e a Bahia, de dimensão

⁷ A ferramenta utilizada foi o “Redmine”, sistema gratuito já utilizado no MPBA e mundialmente aplicado para gerenciamento de projetos.

territorial abrangente, tornaria desgastante o acompanhamento permanente *in loco* de todos. Assim, como solução preliminar, a Corregedoria utilizou o Moodle⁸ para acompanhar e orientar os 41 integrantes da turma, e pela plataforma ainda foi possível transmitir as peças para acompanhamento, avaliação e orientação dos Promotores e também os respectivos Relatórios Trimestrais com devidas devolutivas e notas/conceitos.

Ainda na Turma 2016, a Corregedoria-Geral encaminhou a avaliação ponderada do trabalho para a composição da nota final, analisando ainda aspectos qualitativos da atuação, conforme recorte do Ato 03/2016 – CGMP/BA abaixo:

Art. 3º §2º. São considerados outros dados merecedores de especial referência para aplicação do conceito:

- I. Idoneidade moral, no âmbito pessoal, profissional e familiar;
- II. Conduta pública e particular compatível com o exercício do cargo;
- III. Zelo funcional, tido como dedicação e exatidão no cumprimento dos deveres e funções do cargo;
- IV. Eficiência, efetividade, pontualidade e assiduidade no desempenho de suas funções;
- V. Disciplina;
- VI. Qualidade dos trabalhos jurídicos, presteza e segurança nas manifestações processuais;
- VII. Efetiva contribuição para a melhoria dos serviços da Instituição e da Promotoria;
- VIII. Adaptação ao cargo, aferida, inclusive, por meio de avaliações psiquiátricas e psicológicas através do setor médico competente, sempre que necessário;
- IX. Integração comunitária no que estiver afeto às atribuições do cargo;
- X. Frequência a cursos de aperfeiçoamento realizados pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. (Ato 03/2016 – CGMP/BA)

A modernização da CGMP perpassou por toda essa série de passos de consolidação das estratégias para ter o *timing* do lançamento de um sistema que congregasse a maioria das necessidades e procedimentos pertinentes à nossa atividade e fosse maleável para evoluir com novas ideias e planejamentos.

Na seara da estatística, foi desenvolvido o Sistema Radar, para quantificar e comparar a atuação funcional, apurando os valores declarados pelos Membros do MP com as médias de produtividade para comparação em com filtros diversos, como, por exemplo, comarcas de mesmo porte, entrância, número de Promotorias de Justiça ou atribuição (Figura 3 – Exemplo de tela do Sistema RADAR), sendo construído ainda um conjunto de descritores pela natureza e afinidade dos indicadores da taxionomia do Conselho Nacional do Ministério Público.

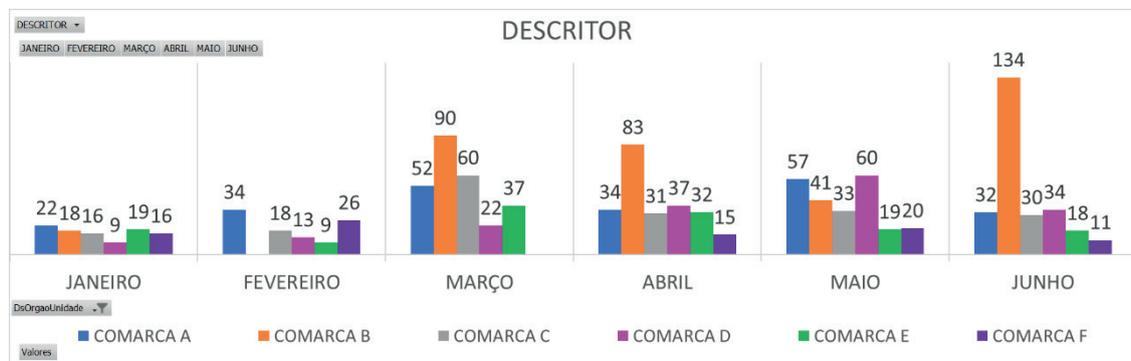


Figura 3 – Exemplo de tela do Sistema RADAR

⁸ Sistema livre para criação e gerenciamento de curso amplamente utilizado nas universidades/faculdades/redes de ensino, órgãos públicos e empresas dos demais ramos para instrução de seus colaboradores e/ou outros interessados.

Assim, foi concebido o Sistema de Tramitação Eletrônica de processos e procedimentos da Corregedoria-Geral⁹, com a filosofia de manter os procedimentos físicos devidamente organizados, o histórico do Sistema Redmine e o novo software totalmente livre e com bases de dados próprias.

Dentre as características do Sistema Eletrônico da CGMP temos a possibilidade de tramitação totalmente eletrônica, criptografada, assinada digitalmente com garantia de autenticidade, alertas de processos com urgência, controle de prazo e produtividade. E, em sendo um desenvolvimento interno, maleabilidade para projetar e suprir novas demandas sistematizadas, e incorporar paulatinamente as funcionalidades dos sistemas supracitados.

➤ ÉTICO 1.0

✉ 4

Módulos



Figura 4 – Tela Inicial do ÉTICO

4. O SISTEMA ÉTICO

O Sistema de Tramitação Eletrônica de processos e procedimentos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado da Bahia, mais conhecido como Sistema ÉTICO (Figura 4 – Tela Inicial do ÉTICO), foi uma ferramenta instituída através do Ato nº 11/2017-CGMPBA, considerando não só a necessidade de implantação de medidas que tornem a tramitação processual mais célere, padronizada e eficiente, com as garantias de segurança na gestão da informação (assegurando, assim, a garantia constitucional da razoável duração do processo – art. 5º, LXXVIII), como também a necessidade:

- I. da obtenção de dados para prestação de contas à sociedade das atividades do Ministério Público, atendendo com presteza e dados fidedignos às informações alusivas na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que dispõe sobre a aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da Gestão Estrutural, da Gestão Orçamentária do Ministério Público, bem como da atuação funcional de seus Membros; e
- II. de otimização dos recursos orçamentários e financeiros, em especial, dos gastos relativos a papel, impressoras, cartuchos, manutenção, arquivamento e demais itens e aspectos impactados pela impressão de processos e procedimentos, dentre outros motivos.

Essa importante ferramenta eletrônica possibilitou o lançamento, elaboração, padronização, tramitação, monitoramento, organização e arquivamento de todos os processos e procedimentos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado da Bahia (Art. 1º, Ato nº 11/2017-CGMP/BA), possibilitando, assim, não só a otimização, o armazenamento e a celeridade do fluxo de dados e informações por meio eletrônico, como também substancial economia de recursos públicos (adveniente do uso da plataforma virtual), constituindo importante veículo para o exercício das atribuições da Corregedoria-Geral.

⁹ Ato nº 11/2017 - CGMP, o sistema atual é denominado “ÉTICO” foi desenvolvido da subunidade de T.I. da CGMP/BA com colaboração de toda a equipe técnica, totalmente concebido em tecnologia de código aberto – o CMS Drupal.

Entre maio de 2018 e 30 de janeiro de 2019 houve 71.926 movimentações de diversas naturezas no Sistema ÉTICO.

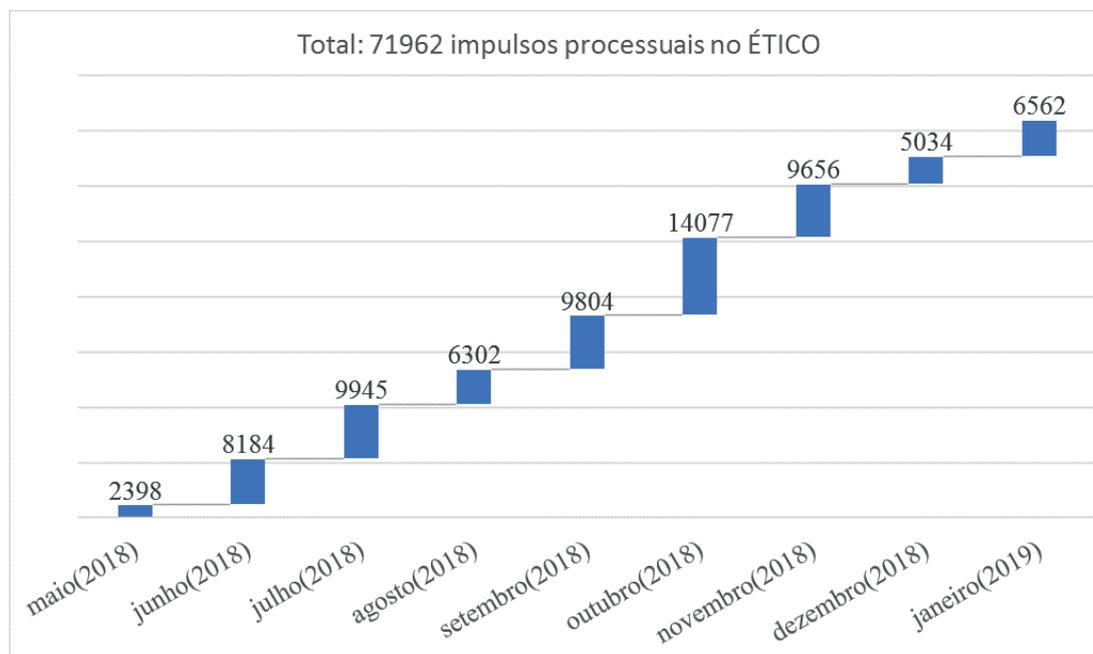


Figura 5 – Pronunciamentos de Diversas Naturezas (mês a mês)

Em outras palavras, o SISTEMA ÉTICO (Figura 6 – Tela do Sistema ÉTICO) permite a elaboração e a tramitação digital de procedimentos administrativos, proporcionando maior transparência, eficiência e economia de recursos públicos, registrando que até 30 de janeiro de 2019 foram processadas 176.348 páginas no sistema.

Dentre as funcionalidades do Sistema ÉTICO, podemos destacar a possibilidade de:

- I. cadastramento de processos e procedimentos;
- II. distribuição eletrônica com controle de volume e produtividade;
- III. pronunciamento eletrônico;
- IV. verificação de autenticidade documental;
- V. acesso remoto;
- VI. consulta e pesquisa processual e procedimental;
- VII. acompanhamento de prazos;
- VIII. impulsionamento de processos e procedimentos;
- IX. elaboração de modelos documentais dinâmicos e editáveis.

ÉTICO 1.0

4

Tiago Miranda de Magalhães
Sair

Procedimentos

Módulos | Procedimentos | Pesquisa Avançada | Pessoas | Relatórios | Radar

46 processos para você | 20 procedimentos nesta consulta

Urgentes | Disponível | Editando/Pendente assinatura | Arquivado

Remover Itens

Palavra-chave:

Itens / página: 20

Atribuído para: - INSTRUÇÃO -

Ok

Ex: simp ou promotor corregedor+promotoria;

	SIMP: 003.0.26613/2018 Controle e Fiscalização Art. 57 XXIV. Pedido de Providências - 003.0.26613/2018 - 47 fls. #	Atribuído para: TIAGO MIRANDA DE MAGALHÃES	Atribuído em: 18/12/2018 11:29:25	Redistribuir	Tramitar Apensar	Visão Geral Normal
	SIMP: 003.0.605/2019 Controle e Fiscalização Art. 57 LII. Solicitação Proveniente do CNMP - 003.0.605/2019 - 9 fls. #	Atribuído para: TIAGO MIRANDA DE MAGALHÃES	Atribuído em: 25/01/2019 20:09:31	Redistribuir	Tramitar Apensar	Visão Geral Normal
	SIMP: 003.0.918/2019 Controle e Fiscalização Art. 57 LI. Solicitação de Informações - 003.0.918/2019 - 4 fls. #	Atribuído para: TIAGO MIRANDA DE MAGALHÃES	Atribuído em: 17/01/2019 14:57:21	Redistribuir	Tramitar Apensar	Visão Geral Normal

Figura 6 – Tela do Sistema ÉTICO

Há evidente paralelismo na conjugação de propósitos e resultados com o sistema ELO, já adotado no âmbito da Corregedoria Nacional do CNMP desde abril de 2016. Segundo o sítio virtual do Conselho Nacional do Ministério Público,

A implementação do Sistema ELO na Corregedoria Nacional do CNMP trará inúmeros benefícios para a instituição, para os Ministérios Públicos de todo o País e para a sociedade. Além da celeridade e da economia de recursos ambientais, uma vez que não haverá mais uso de papel, o processo digital permitirá que todos os atos sejam efetivados e consultados a distância.

A ampla versatilidade do sistema é corolário do princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput* da CF), assim compreendido como

a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos. (MOREIRA NETO, 2009, p.117).

5. PRÓXIMOS PASSOS

Após todas as disposições narradas e cumpridas com as melhores soluções encontradas para os momentos institucionais vividos, o próximo projeto é a consolidação de todos os sistemas em um só (os desenvolvidos na CGMP e os criados pela Diretoria de Tecnologia, expandido com dados do Tribunal de Justiça e outra fontes abertas e redes sociais) sem duplicidade de dados congêneres e aplicando *Business Intelligence*, com o intuito de que os dados possam traçar perfis adequados de magnitude de trabalho e

necessidade de cada Membro e/ou Órgão/Unidade. Essas informações poderão elevar a CGMP/BA a trabalhar no processamento de Big Data¹⁰ para a tomada de decisão.

Então, o processo de tomada de decisão sofre influências racionais e subjetivas. No entanto, ambas as formas têm como base para a definição a informação, pois é a partir da interpretação das informações – seja mais objetiva ou mais subjetiva – que há a análise e o direcionamento para a tomada de decisão. De forma geral, pode-se desenhar um macroprocesso decisório, (...) há três grandes etapas: a primeira é relacionada à verificação de uma real necessidade ou oportunidade; a segunda refere-se à geração de alternativas à solução a ser encontrada e as suas respectivas consequências; para então, chegar-se à última macro etapa que é a escolha de uma das alternativas. (CANARY; MAÇADA, 2014, pp. 3 e 4)

O desafio está na compreensão da necessidade do conjunto de dados consolidados e disponíveis de modo palatável para agregar valor à decisão dos gestores. Não obstante a importância da experiência, da intuição, formação técnica e/ou conhecimento. Afinal, toda solução eficiente combina todos os aspectos objetivos com as características intrínsecas ao objeto analisado, atrelando as necessidades dos envolvidos no processo e no bem comum.

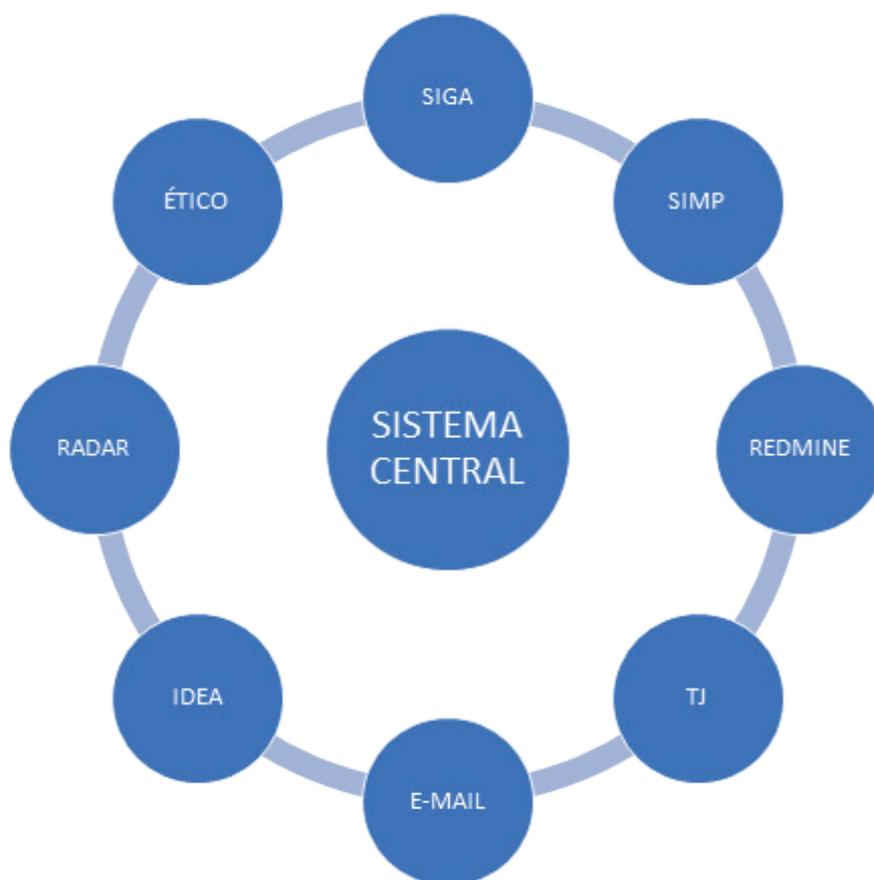


Figura 7 – Diagrama dos sistemas que abastecerão o Sistema Central

A construção de um Sistema Central (Figura 7 – Diagrama dos sistemas que abastecerão o Sistema Central) abastecido com as melhores funcionalidades dos seus predecessores, com poder de processamento para cruzamento de dados, gerando relatórios auditáveis analítica e sinteticamente, com possibilidade de maleabilidade e readaptação a cada nova demanda

¹⁰ Big Data é o processamento de um grande volume de informações com variedade de fontes, estruturas e estilos, processados em velocidade que exigem formas inovadoras de processamento permitindo a percepção de fatos não percebidos, trazendo a conexões desconhecidas e visibilidade para dados subdimensionados a devida tomada de decisão.

6. CONCLUSÃO

Para os membros do Ministério Público, a adoção do processo eletrônico no âmbito institucional reflete uma incrível economia de tempo e de recursos, na medida em que o encaminhamento de relatórios periódicos de atividades funcionais, de inspeção às Delegacias de Polícia e estabelecimentos prisionais, a comunicação de assunção em Promotorias de Justiça e o cumprimento dos diversos deveres funcionais previstos na Lei nº 8.625/93 e na Lei Complementar Estadual nº 11/96 relacionados à fiscalização da atividade funcional exercida pela Corregedoria-Geral poderão ser efetuados através do acesso remoto, a qualquer dia e hora, enquanto perdurar o transcurso prazal, com a comunicação dos atos procedimentais por intermédio do correio eletrônico (e-mail funcional).

Já para o órgão correcional, facilita-se a construção de banco de dados, inibe-se a duplicidade desnecessária de procedimentos, impõe-se a celeridade da tramitação dos procedimentos, bem como possibilita-se a realização de enorme economia com atividade correcional sendo realizada por meio eletrônico, sem prejuízo da realização de sindicância e procedimentos administrativos disciplinares por via eletrônica.

Tais vantagens são ainda mais relevantes em unidades da federação com considerável dimensão territorial, como é o caso do Estado da Bahia, que possui uma área aproximada de 564.700 km² (segundo o IBGE), ou seja, um pouco menor do que toda a área de um país do porte da França.

De mais a mais, o ÉTICO tem-se mostrado, outrossim, uma plataforma segura e incrivelmente versátil, isto é, pode vir a ser adaptada com novas ferramentas para viabilizar a consecução de novas competências da Corregedoria-Geral no âmbito da sua esfera de atuação.

7. REFERÊNCIAS

BILHIM, J. **Ciência da Administração**. 2ª Edição, Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

BRASIL. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato 03/2016 - Corregedoria-Geral do MPBA**, 2016. Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/corregedoria-geral/normatividade/normatividade-por-assunto/administrativo-corregedoria/atos/ato_03_16.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

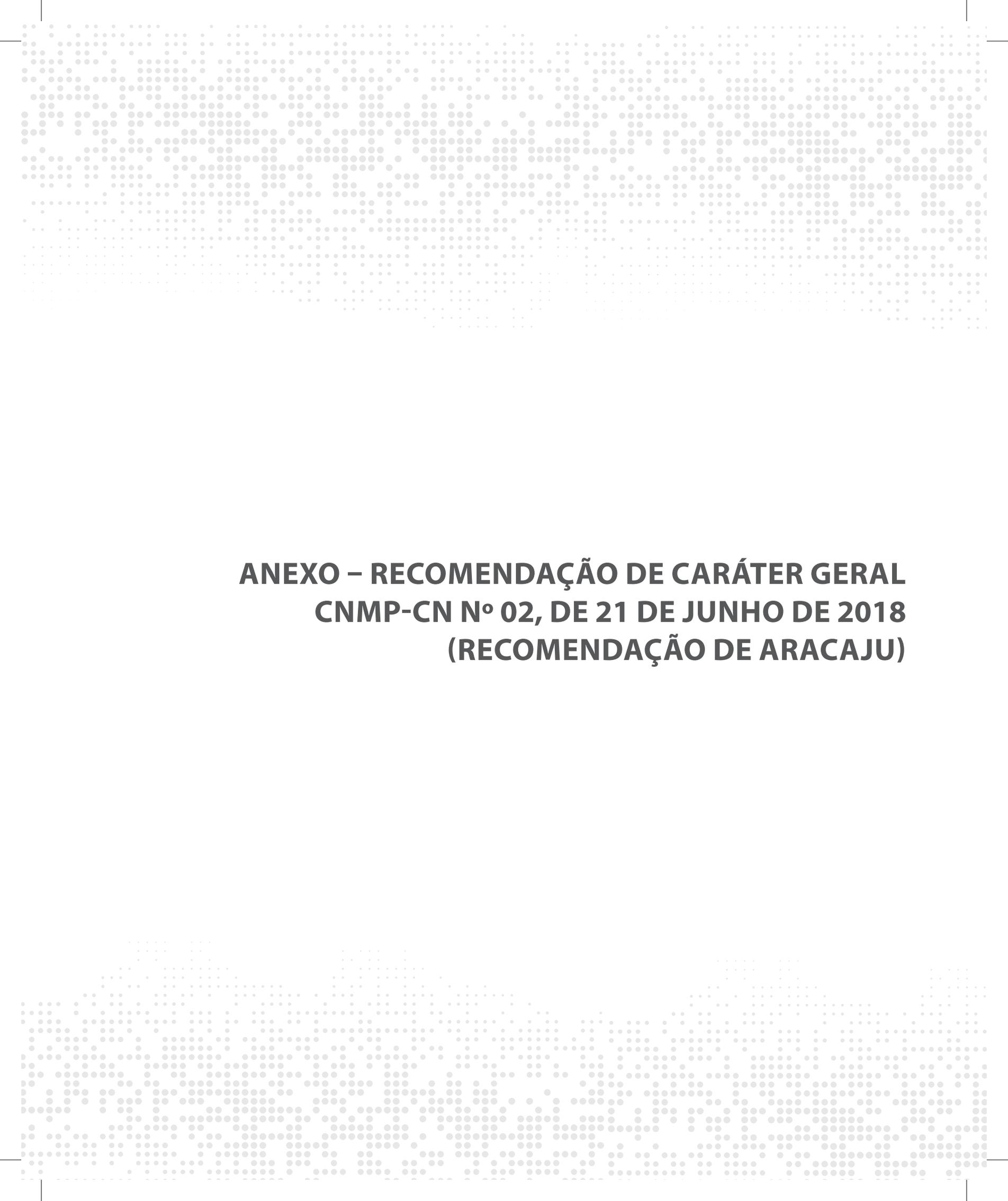
_____. _____. **Plano Diretor da Corregedoria-Geral do MPBA**, 2016. Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/corregedoria-geral/downloads/plano_diretor_da_cgmp_2015.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

CANARY, Vivian Passos; MAÇADA, Antônio C. Gastaud, **A tomada de decisão no contexto do Big Data**: Estudo de caso único. XXXVIII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_ADI1088.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

CULTURA COLABORATIVA, **Como a gestão de arquivos pode impactar no seu negócio**. 2016. Disponível em: <<https://culturacolaborativa.socialbase.com.br/gestao-de-arquivos-impacto-no-negocio/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009

PRICEWATERHOUSECOOPERS BRASIL LTDA (PwC), **Gestão da Mudança**. 2015. Disponível em:
<https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/consultoria-negocios/gestao_mudanca_15.pdf>.
Acesso em: 28 jan. 2019.



**ANEXO – RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL
CNMP-CN Nº 02, DE 21 DE JUNHO DE 2018
(RECOMENDAÇÃO DE ARACAJU)**



RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN N.º 02, DE 21 DE JUNHO DE 2018.

Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.

O **CORREGEDOR NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício das atribuições conferidas pelo art. 130-A, § 2º, inciso II, e § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em conformidade com os termos do art. 18, inciso X, da Resolução n.º 92, de 13 de março de 2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público), e

PRIMEIRA PARTE DOS CONSIDERANDOS

CONSIDERANDO que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça (arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988), sendo necessário o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais afetos às atribuições constitucionais da Instituição;

CONSIDERANDO que as Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público, pelo que devem ser dotadas de estrutura e autonomia adequadas à consecução de seus objetivos Institucionais;

CONSIDERANDO o teor da Carta de Brasília, aprovada no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em 22 de setembro de 2016, em Brasília, e, especialmente, a necessidade de aprimorar-se a atuação do Ministério Público visando à sua efetividade e ao seu impacto social;

CONSIDERANDO os princípios, as diretrizes, os processos e os subprocessos de gestão de pessoas, bem como a governança, todos estabelecidos na Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas;

CONSIDERANDO o teor da Resolução CNMP n.º 146, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de Membros e servidores do Ministério Público e cria, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público;

CONSIDERANDO as diretrizes da Resolução CNMP n.º 147, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público e estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das Unidades e dos Ramos do Ministério Público;

CONSIDERANDO a Resolução CNMP n.º 149, de 26 de julho de 2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público;

CONSIDERANDO a Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro;

CONSIDERANDO as diretrizes fixadas pela Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 01, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre princípios gerais sobre a formação, a gestão e a evolução humana no estágio probatório;

CONSIDERANDO que o Mapa Estratégico Nacional inclui o fortalecimento e o aprimoramento do Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade para uma atuação responsável e socialmente efetiva, estabelecendo, entre os processos elencados para alcançar seus resultados institucionais, a importância de se intensificarem parcerias e trabalhos em redes de cooperação com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral;

CONSIDERANDO, especialmente, os debates iniciados na 112ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público (CNCGMPEU), ocorrida na cidade de Aracaju/SE, que culminaram com a apresentação de propostas pelo CNCGMPEU e pelas Corregedorias-Gerais;

CONSIDERANDO, por fim, a importância de se estabelecerem orientações gerais para a aferição e a avaliação de atividades resolutivas e da qualidade da atuação, com a fixação de diretrizes às Unidades do Ministério Público brasileiro, principalmente às suas Corregedorias, **respeitadas as particularidades e a autonomia de cada Unidade e Ramo do Ministério Público brasileiro**,

RESOLVE EXPEDIR A PRESENTE RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL, FIXANDO-SE AS DIRETRIZES ORIENTADORAS A SEGUIR:

SEGUNDA PARTE

DOS PRINCÍPIOS E DAS DIRETRIZES PARA A AVALIAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E DA QUALIDADE DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS E DAS UNIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS E DAS DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

I - conhecimento das deficiências sociais e das causas locais;

II - capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos;

III - autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático;

IV - capacidade de diálogo e de construção do consenso;

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

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

VII - atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;

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

IX - utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação;

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

XI - contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada;

XII - utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização;

XIII - atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de manifestações orais;

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

XV - atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos;

XVI - adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes;

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

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

XIX - assiduidade e gestão administrativa eficiente e proativa das Unidades, das atribuições ou dos serviços do Ministério Público;

XX - atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar;

XXI - adoção de todas as medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.

§ 1º Para a aferição da resolutividade material da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público, a Equipe Correicional avaliará, a partir notadamente dos dados e das informações apresentados pelas unidades ou pelos Membros correicionados ou inspecionados, os impactos sociais e a efetividade social da atuação.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, serão considerados como resolutividade material os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional das unidades ou dos Membros correicionados ou inspecionados, tais como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos.

§ 3º Para fins de avaliação qualitativa da atuação e para a adoção das medidas cabíveis, a Equipe Correicional poderá avaliar e aferir ainda, sempre que possível, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação pelos membros ou pelas unidades correicionadas ou inspecionadas.

Art. 2º A Equipe Correicional avaliará o cumprimento das formalidades exigidas para a realização da correição e a regularidade da utilização dos instrumentos de protocolo, registro, distribuição e andamento de expedientes internos e externos, observando, entre outros, o seguinte:

- I** - período de exercício do órgão na unidade;
- II** - residência na comarca ou no local em que oficia;
- III** - compatibilidade efetiva de eventual exercício do magistério com as funções exercidas no Ministério Público;
- IV** - cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades;
- V** - eventuais afastamentos das atividades;
- VI** - utilização adequada dos sistemas oficiais e disponíveis de registro e controle de expedientes;
- VII** - verificação do fluxo (entrada e saída) quantitativo de expedientes externos, bem como movimentação dos procedimentos internos;
- VIII** - regularidade formal e duração razoável dos expedientes, com solução adequada;
- IX** - produção mensal de cada membro lotado na unidade, bem como eventual saldo remanescente;
- X** - cumprimento dos prazos processuais, com ênfase no planejamento da atuação e em atenção à duração razoável dos processos e procedimentos e às necessidades concretas do direito material que se quer resguardar;
- XI** - adequação técnica, terminológica e fática das manifestações processuais e procedimentais, com nível argumentativo compatível com a complexidade do objeto da questão;
- XII** - organização do atendimento ao público e comparecimento aos atos de que deva participar ou dos que deva realizar/acompanhar;
- XIII** - realização das visitas/inspeções determinadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com os devidos registros em livros ou sistemas apropriados;
- XIV** - experiências inovadoras ou destacadas pelo método empregado ou pelo resultado alcançado;
- XV** - eficiência e capacidade de trabalho da unidade correicionada ou inspecionada.

Parágrafo único. A Equipe Correicional aferirá ainda se o membro do Ministério Público tem empreendido esforços visando ao seu aperfeiçoamento funcional, principalmente por intermédio da participação em seminários, congressos, cursos de pós-graduação, cursos de aperfeiçoamento e capacitação realizados pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público ou pelas Escolas Institucionais do Ministério Público, além de publicações de livros ou artigos relacionados com as suas atividades institucionais.

CAPÍTULO II DA GESTÃO E DO DIMENSIONAMENTO DAS ATRIBUIÇÕES

Seção I Da Gestão Administrativa

Art. 3º Para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correicional, será considerada a eficiência administrativa e a gestão dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da unidade correicionada, verificando-se os seguintes aspectos:

I - desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para a sociedade;

II - promoção da humanização do ambiente e das relações de trabalho, com o fortalecimento dos princípios da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho, isonomia e equidade;

III - incentivo ao autoconhecimento, ao desenvolvimento integral do ser e de suas múltiplas necessidades, mediante a construção e o fortalecimento do significado do trabalho para o indivíduo e para a sociedade;

IV - promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo nas relações de trabalho, com respeito à diversidade;

V - fomento da gestão do conhecimento, por meio da compreensão dos processos de trabalho das diversas áreas, da sistematização, da comunicação adequada e da disseminação do conhecimento, principalmente para facilitar a visão sistêmica das necessidades Institucionais;

VI - identificação, valorização e aprimoramento dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes, como mecanismo de desenvolvimento de cultura orientada para resultados, objetivando o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro;

VII - elaboração de estratégias, planos e ações de capacitação com base na gestão por competências;

VIII - dimensionamento e distribuição da força de trabalho, com base nas competências dos seus integrantes, nos critérios de produtividade e na variabilidade das condições de atuação, visando à racionalização e à eficácia dos recursos;

IX - realização de ações para melhoria do ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas;

X - implantação de ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos e prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho, na busca pela excelência do serviço prestado à sociedade;

XI - uso adequado e sustentável dos recursos materiais e financeiros da unidade.

Art. 4º Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros:

I - as condições de trabalho, aferidas pelo espaço físico da unidade, pelos equipamentos e materiais de expediente disponíveis e pelo número de pessoal de apoio;

II - a gerência eficiente dos recursos humanos, com controle de frequência e justa e eficiente distribuição das tarefas;

III - a utilização de tecnologia de informação e equipamentos disponíveis para o exercício das atividades;

IV - a existência de plano de atuação ou prática equivalente na Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhados ao planejamento estratégico ou estabelecidos a partir de problemas relacionados com particularidades locais;

V - o gerenciamento dos recursos humanos, contemplando a avaliação de desempenho e o estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade;

VI - a estipulação de metas e prioridades na execução dos serviços auxiliares;

VII - a divisão racional de trabalho envolvendo os serviços auxiliares e colaboradores;

VIII - o inventário atualizado dos feitos, com conhecimento e controle dos acervos judicial e extrajudicial, bem como da medida de desobstrução/congestionamento dos serviços da unidade;

IX - a agenda institucional de visitas, reuniões e audiências;

X - o controle de produtividade dos serviços auxiliares.

Seção II Da Gestão Finalística

Art. 5º Para fins de avaliação, orientação e fiscalização pela Equipe Correicional, será considerada a eficiência funcional da atuação do membro ou da unidade correicionada ou inspecionada, aferindo-se, entre outros, os seguintes aspectos:

I - adoção, pelos membros da Instituição, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise;

II - adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação Institucional;

III - priorização da atuação preventiva, de modo programático, para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, com a adoção, para tanto, de medidas extrajurisdicionais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática;

IV - na hipótese de inevitabilidade do dano, a aferição se a atuação foi tempestiva e efetiva, com atuação imediata a fim de estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos e de removê-los, a potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos e a reduzir dados indicativos de impunidade;

V - utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, das controvérsias e dos problemas;

VI - realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado;

VII - atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

VIII - atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional e o cumprimento das metas Institucionais;

IX - realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social;

X - coordenação e/ou participação em Projetos Sociais instituídos pelo Ministério Público, atuados em procedimentos próprios ou práticas equivalentes, adequados às necessidades da respectiva comunidade e socialmente eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais;

XI - análise consistente das notícias de fato, de modo a ser evitada a instauração de procedimentos ineficientes ou inúteis ou a instauração em situações em que seja visível a inviabilidade da investigação;

XII - delimitação do objeto da investigação, com a individualização dos fatos investigados e das demais circunstâncias relevantes, garantindo, assim, a duração razoável da investigação;

XIII - avaliação contínua da real necessidade de novas diligências e de medidas nos procedimentos extrajudiciais, justificando, inclusive, a necessidade das novas prorrogações, em especial por ocasião da renovação dos prazos;

XIV - esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, das controvérsias e dos problemas, com o incremento da utilização de instrumentos como a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta, os Projetos Sociais (ou práticas equivalentes) e com a adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada;

XV - acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos e processos judiciais e das suas respectivas execuções, promovendo as medidas necessárias para a efetivação deles, com relação ao cumprimento e à aplicação das sanções impostas, principalmente nos processos judiciais cujo autor seja o Ministério Público ou naqueles em que, mesmo não sendo o autor, torna-se imperiosa a atuação resolutiva efetiva do Ministério Público como interveniente e fiscal da ordem jurídica e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis em situação de risco;

XVI - priorização da atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações realmente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos cabíveis.

XVII - controle do recolhimento eficiente e da aplicação adequada dos recursos financeiros auferidos em decorrência de multas, indenizações e medidas de prestação pecuniária.

Art. 6º Para se considerar adequada a gestão funcional, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, entre outros, os seguintes parâmetros de atuação da unidade ou do Membro correccionado ou inspecionado:

I - existência de plano de atuação da Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhado ao planejamento estratégico e às metas institucionais ou a programas e projetos de atuação criados a partir de problemas decorrentes de particularidades locais ou regionais;

II - estipulação de metas e prioridades na execução dos serviços finalísticos;

III - inventário atualizado dos feitos, com conhecimento e controle dos acervos judicial e extrajudicial, bem como da medida de desobstrução/congestionamento dos serviços da unidade;

IV - agenda institucional de visitas, reuniões e audiências;

V - controle de produtividade dos serviços finalísticos;

VI - conhecimento das políticas públicas e dos indicadores sociais de sua área de atuação.

Seção III

Do Equilíbrio das Atribuições da Unidade Correccionada

Art. 7º Para fins de avaliação, orientação e fiscalização pela Equipe Correccional, será considerado o equilíbrio das atribuições da unidade ou dos membros correccionados ou inspecionados, verificando-se, entre outros, os seguintes aspectos:

I - a distribuição e redistribuição das atribuições, de modo a potencializar e a tornar mais efetivas as atividades do Ministério Público;

II - o redimensionamento e a redistribuição dos recursos materiais e humanos, de acordo com as prioridades elencadas no Planejamento Estratégico e nos Planos de Atuação;

III - a reavaliação dos critérios de substituição automática ou dos casos de afastamentos de longa duração, com vistas a garantir a continuidade eficiente da atuação Institucional;

IV - a existência de acumulação de atribuições, que evidencie maior carga de serviço;

V - o cumprimento de orientações e providências emanadas dos órgãos da Administração Superior;

VI - o exercício funcional em unidade com elevado volume de serviços extrajudicial ou judicial ou que, pela complexidade da tarefa, exijam maior dedicação do Membro;

VII - a constatação de empenho adicional visando a colocar em dia serviço da unidade, cujo atraso não seja atribuível ao mesmo Membro.

Art. 8º O equilíbrio das atribuições da unidade correicionada será considerado, à luz do princípio da razoabilidade, durante as atividades de correição e inspeção, devendo as Corregedorias propor, se for o caso, o incremento, a manutenção ou a diminuição das atribuições ao órgão competente da Unidade ou do Ramo do Ministério Público.

Parágrafo único. A Equipe Correicional verificará se já houve ou se há a necessidade de adoção de medidas visando à divisão das atribuições na atuação do Ministério Público diferentemente e/ou além da base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias, considerando, para tanto, a necessidade premente de:

I - reequilíbrio da distribuição do número de unidades com atuações intervenientes judiciais em cotejo com as unidades voltadas às atividades investigativas e à defesa da tutela coletiva;

II - implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais.

CAPÍTULO III DA AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS SERVIÇOS

Seção I Da Regularidade Formal e Material dos Serviços

Art. 9º A Equipe Correicional aferirá os aspectos da regularidade formal e material dos serviços, conforme os requisitos formais e materiais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação em vigor, nas respectivas leis orgânicas e nos atos normativos emanados do Conselho Nacional do Ministério Público e das respectivas Unidades e Ramos do Ministério Público.

Art. 10. A regularidade formal e material dos serviços levará em conta a correta utilização das Tabelas Unificadas do Ministério Público, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação fundamentada previstos nos atos normativos específicos, a movimentação regular, a duração da investigação, a qualidade das manifestações e o resultado alcançado.

§ 1º A qualidade formal e técnica na elaboração dos trabalhos será avaliada pela clareza, coesão e coerência das peças, das manifestações, dos despachos, das promoções, das recomendações e/ou das sustentações realizadas, levando-se em conta sua adequação, objetividade, fundamentação fática e jurídica, além do uso correto da linguagem oficial.

§ 2º Será analisado também quando o Membro do Ministério Público, em suas manifestações, fizer citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou quando utilizar conceitos jurídicos indeterminados, se há correlação adequada com o caso em análise, evitando-se fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito em apreciação.

Seção II

Da Duração Razoável e da Tempestividade dos Serviços

Art. 11. Para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correicional, será considerada a atualidade e a manutenção da regularidade dos serviços da unidade correicionada.

§ 1º A regularidade do serviço compreende tanto a inexistência de atrasos quanto o atraso justificado.

§ 2º Para verificação da atualidade do serviço, serão observados os seguintes parâmetros:

I - quanto aos expedientes extrajudiciais:

a) o prazo de 30 (trinta) dias para o encerramento das Notícias de Fato, cíveis ou criminais, ressalvada a prorrogação, devidamente fundamentada, por até 90 (noventa) dias, respeitado o prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias;

b) o prazo de 90 (noventa) dias, com uma única prorrogação por mais 90 (noventa) dias, para a conclusão dos Procedimentos Preparatórios (PPs);

c) o prazo de 1 (um) ano para a conclusão dos Procedimentos Administrativos (PAs), dos Inquéritos Cíveis (ICPs) e dos demais expedientes cíveis de natureza investigatória, ressalvadas as prorrogações devidamente fundamentadas;

d) o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão dos Procedimentos Investigatórios Criminais (PICs), ressalvadas as prorrogações devidamente fundamentadas;

II - quanto aos expedientes judiciais, o prazo de 30 (trinta) dias para análise e manifestação, ressalvados os prazos próprios.

§ 3º Para fins de orientação da atividade correicional, considera-se o prazo de 90 (noventa) dias para impulsionar (despachar e velar pelo cumprimento dos despachos), com eficiência (de maneira adequada, concreta e circunstanciada, tendo em vista a delimitação do objeto do expediente), os procedimentos extrajudiciais cíveis de natureza investigatória.

§ 4º Para se considerar justificado o atraso, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade, entre outros:

I - natureza do exercício da função (titularidade, cooperação etc.) do órgão de execução oficiante;

II - tempo de exercício na unidade;

III - ocorrência de afastamentos legais;

IV - existência de afastamento total ou parcial da unidade para exercício de outras atividades ou funções;

V - frequência e permanência da situação de atraso;

VI - data e conclusões da última correição;

VII - previsão, proximidade de correição ordinária;

VIII - observância e assiduidade das comunicações de atraso;

IX - observância das comunicações de assunção e desligamento;

X - implementação da obrigatoriedade do respectivo sistema judicial eletrônico para a prática de atos processuais, nos termos do cronograma oficial;

XI - situação administrativa e organizacional (inclusive quanto ao provimento dos serviços auxiliares);

XII - regularidade das visitas e inspeções, com o preenchimento e envio dos respectivos formulários;

XIII - dimensão e complexidade dos problemas em sua área geográfica de atuação, em relação às atribuições específicas do cargo;

XIV - peculiaridades da divisão de atribuições nas comarcas, seções, subseções e escritórios com mais de uma Promotoria ou Procuradoria;

XV - residência em localidade diversa da base territorial de atuação;

XVI - comparação do volume de procedimentos instaurados com dados de outras unidades similares, com valorização do esforço acima da média detectado, buscando reduzir o acervo de procedimentos e cujo acúmulo não seja atribuível ao respectivo Membro.

XVII - quantidade de suspeições ou impedimentos arguidos a evidenciar incompatibilidade para o exercício das atividades institucionais no local de lotação;

XVIII - atuação em causas de alta complexidade.

§ 5º Equipara-se ao atraso injustificado, para fins correicionais:

I - o serviço que, não obstante formalmente regular, revele omissão ou negligência de atuação ou providências efetivas, assim consideradas aquelas desprovidas de acompanhamento de sua execução e movimentação, inclusive pelos serviços auxiliares demandados;

II - a devolução de feitos, a exemplo de inquéritos policiais, procedimentos extrajudiciais e processos judiciais, à respectiva Secretaria do órgão competente, desprovidos de manifestação ou formalizada com mero pedido de reabertura de prazo, seja pela aproximação de férias, licenças ou pelo advento de remoções ou de promoções, seja pela iminente mudança de atribuições da unidade, ainda que se constate regularidade formal induzida artificialmente.

CAPÍTULO IV DA AVALIAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE

Art. 12. Para os fins desta Recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o Membro ou a Unidade do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados (Recomendação CNMP n.º 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro).

Parágrafo único. A Equipe Correicional, para aferir a resolutividade material da atuação da unidade ou do Membro correicionado, analisará, entre outros critérios, a existência de melhoria dos indicadores sociais relacionados com a respectiva área de atuação do correicionado.

Art. 13. Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, a Equipe Correicional aferirá se foi priorizada a resolução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos afetos às atribuições do Ministério Público, sendo hipótese de priorização da resolução extrajudicial sempre que essa via mostrar-se hábil para viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 1º Para fins de aferição da priorização da resolução consensual dos conflitos, das controvérsias ou dos problemas, a Equipe Correicional verificará se o Membro ou a Unidade correicionada ou inspecionada do Ministério Público avaliaram, diante do caso concreto, se a resolução consensual apresentava vantagens

sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão), por demonstrar ser a mais adequada, justa e razoável.

§ 2º Nas hipóteses de avaliação dos resultados da atuação na resolução consensual, a Equipe Correicional aferirá ainda:

- I** - se não há no acordo discriminação entre Membros do grupo ou da comunidade em situação similar;
- II** - se ficou contemplado no acordo, sempre que possível, a dimensão dos direitos fundamentais envolvidos no litígio, na controvérsia ou no problema;
- III** - se o acordo é produto de negociação com a participação de representantes adequados e legítimos;
- IV** - se o acordo proporciona a suficiente proteção e a garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados;
- V** - se o acordo está racionalmente relacionado com o prejuízo alegado e sofrido e se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias;
- VI** - se no acordo foram considerados, quando possível, prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos, a curto, médio e longo prazos;
- VII** - se foram considerados os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo;
- VIII** - se foram analisadas as questões de fato e de direito envolvidas no litígio, na controvérsia ou no problema;
- IX** - se foi considerada a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial;
- X** - se houve prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;
- XI** - se foram considerados, para a realização do acordo, os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e para se apurarem os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros;
- XII** - se foram adotadas medidas para garantir a ausência, na proposta de acordo, de colusão ou de qualquer espécie de fraude;
- XIII** - se foram considerados a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo;
- XIV** - se foram analisados e considerados o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado;
- XV** - se o acordo abrange os diversos grupos atingidos e/ou afetados;
- XVI** - se houve diligência para trazer à negociação representantes adequados dos grupos ou das comunidades afetadas;
- XVII** - se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais são os seus resultados sociais concretos;
- XVIII** - se a unidade ou o membro do Ministério Público correicionado e/ou inspecionado adotou e tem adotado todas as medidas para garantir o integral cumprimento do acordo.

§ 3º Se o conflito, a controvérsia ou o problema envolver a atuação de mais de um Órgão de Execução ou Unidade do Ministério Público, a Equipe Correicional avaliará se houve ou está havendo atuação articulada e integrada para a formulação ou a aceitação da proposta ou do acordo que abranja a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo.

Art. 14. Para fins correicionais, considera-se materialmente resolutive a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

Art. 15. Será avaliado se a atuação local da Unidade ou do Membro do Ministério Público correicionado está alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação Funcional, devendo, para tanto, a Equipe Correicional aferir se o correicionado:

I - conhece o Plano Geral de Atuação Funcional e sua importância para a estratégia Institucional;

II - possui Programa de Atuação Funcional, projetos no âmbito da sua unidade ou prática equivalente;

III - concebe o planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;

IV - identifica e objetiva resultados sociais adequados;

V - procura adotar ou executar as medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

Art. 16. Na priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos judiciais e extrajudiciais em tramitação, a Equipe Correicional considerará, entre outros critérios, a natureza da matéria, a complexidade e a transformação social.

§ 1º A avaliação da duração razoável do processo e das medidas adotadas pelo órgão correicionado deverá considerar, principalmente, as necessidades do direito material, de modo a aferir se há necessidade de agilização do procedimento em situações de urgência ou se é preciso o alargamento do procedimento nos casos em que a complexidade da matéria de fato e de direito o exigir.

§ 2º Para aferição da efetividade das diligências determinadas, serão considerados os intervalos entre os impulsionamentos, assim como a adoção de instrumentos resolutivos e de outras medidas.

Art. 17. Para a avaliação da atividade-fim, serão considerados todos os mecanismos de atuação judicial e extrajudicial.

Parágrafo único. Observadas as peculiaridades regionais, locais, estruturais e as relativas às atribuições do órgão ou da unidade, serão analisadas as seguintes medidas de aproximação comunitária e de resolução de problemas:

I - participação efetiva e/ou realização de audiências públicas;

II - realização de palestras e participação efetiva em reuniões com agentes externos, especialmente vinculados às políticas públicas das respectivas áreas de atuação Ministerial;

III - adoção de outras medidas de inserção social, especialmente a atuação por meio de Projetos Sociais;

IV - utilização eficiente e/ou viabilidade de priorização de mecanismos de resolução consensual e extrajudicial de conflitos, controvérsias e problemas;

V - utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos.

Art. 18. Para aferir se o órgão correicionado tem se inteirado dos reais problemas sociais e se ele realmente conhece a realidade social local, a Equipe Correicional aferirá se o correicionado tem priorizado o diálogo com a população por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação em audiências públicas e da realização delas, de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais.

Art. 19. A Equipe Correicional avaliará a resolutividade da atuação do correicionado em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, aferindo, entre outros aspectos, se o correicionado:

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

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

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

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

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

VI - dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada;

VII - atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais;

VIII - acompanha e fiscaliza o efetivo cumprimento das obrigações e dos deveres impostos pela decisão ou pelo acordo de implementação de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, garantindo e fomentando a participação de representantes dos diversos grupos envolvidos e interessados;

IX - considera, nas medidas judiciais deduzidas ou nos acordos firmados, as possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas;

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

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

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

XIII - concentra e aborda de forma sistêmica, sempre que for possível, em uma só ação ou acordo coletivo, a discussão da política pública objeto da proteção, evidenciando sua importância, repercussão, indicadores e resultados esperados;

XIV - fiscaliza e acompanha os resultados e os impactos sociais das políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais prestacionais, com destaques para as políticas públicas relacionadas ao direito à saúde, à educação, à segurança pública, às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos etc.

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

Seção I

Do Esforço e da Produtividade

Art. 21. Para a avaliação do esforço e da produtividade da atuação do Ministério Público serão considerados, respeitada a autonomia, a independência funcional e as peculiaridades locais, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros:

- I** - as reuniões realizadas, indicando a pauta, a duração, as conclusões e as providências adotadas;
- II** - os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, observados os parâmetros do art. 13, § 2º, desta Recomendação;
- III** - os Acordos de Não Persecução Penal celebrados;
- IV** - as Recomendações expedidas, indicando o cumprimento e as providências adotadas;
- V** - as audiências públicas, indicando o resultado e as providências adotadas;
- VI** - as audiências judiciais, indicando quantidade e se houve participação efetiva do Membro do Ministério Público, com apresentação de manifestação oral ou escrita;
- VII** - as ações ajuizadas, indicando o resultado jurídico obtido e o percentual de recorribilidade;
- VIII** - a quantidade de declarações de suspeição e de impedimentos, de modo a evidenciar incompatibilidade com o local de atividade;
- IX** - a existência de afastamentos legais/autorizados;
- X** - a quantidade de conflitos negativos de atribuição suscitados e os julgamentos negativos desses conflitos;
- XI** - o número de procedimentos extrajudiciais instaurados e concluídos (taxa de obstrução);
- XII** - a quantidade de arquivamentos não homologados pelo Órgão Superior;
- XIII** - a quantidade de indeferimento ou arquivamento de Notícias de Fato;
- XIV** - os dias e os horários de atendimento ao público e a respectiva quantidade de atendimentos;
- XV** - o volume de Inquéritos Policiais finalizados, arquivamentos ou oferecimento de denúncias, bem como lançamento de cotas que contribuam para a finalização das investigações;
- XVI** - o exame do volume de casos de extinção da punibilidade pela prescrição;
- XVII** - o percentual de arquivamentos de Inquéritos Cíveis, em tema de combate à improbidade administrativa, decorrentes da prescrição;
- XVIII** - a periodicidade e a quantidade de audiências realizadas e o número de pessoas ouvidas;
- XIX** - a adequação da eleição de temas a serem investigados diretamente pelo Ministério Público, via Procedimento Investigatório Criminal;
- XX** - os direitos individuais indisponíveis investigados e defendidos via Procedimento Administrativo e as respectivas ações e medidas judiciais;
- XXI** - a complexidade das Ações Cíveis e Penais propostas pelo Ministério Público;
- XXII** - a iniciativa recursal contra decisões desfavoráveis ao Ministério Público ou em desacordo com a orientação Institucional;
- XXIII** - a quantidade de audiências judiciais realizadas e o número de pessoas ouvidas;
- XXIV** - o número de júris realizados, respectivos resultados e recursos eventualmente interpostos;

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

XXVI - o poder de convencimento transmitido em alegações finais, razões e contrarrazões recursais;

XXVII - o cumprimento dos prazos processuais e a adequação estrutural e argumentativa dos pronunciamentos incidentais e finais;

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

XXIX - as propostas de transação penal;

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

Art. 22. Os parâmetros de produtividade e esforço serão verificados pelas Corregedorias-Gerais por intermédio dos Sistemas Institucionais do Ministério Público, das informações funcionais constantes dos seus bancos de dados e em conformidade com os Atos Normativos que regem as respectivas correições e inspeções.

Seção II Do Impacto Social

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

I - disponibilidade de atendimento ao público;

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

III - atuação alinhada ao planejamento estratégico;

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

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

VI - participação em grupos de trabalho e reuniões com representantes comunitários, identificando as demandas de relevância social;

VII - priorização de atuação extrajudicial/autocompositiva;

VIII - efetiva priorização da atuação coletiva;

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

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

Art. 24. Em casos de alta complexidade e de repercussão social que envolvam mais de uma área de atuação ou mais de uma Unidade do Ministério Público dos Estados e da União e que englobem direitos e garantias constitucionais fundamentais de naturezas diversas, a Equipe Correicional aferirá se os órgãos de execução do Ministério Público desempenharam atuação colaborativa, com a realização de diagnósticos prévios e a adoção de estratégias conjuntas que privilegiem a participação da comunidade afetada e de todos interessados, de forma a construir um consenso mínimo para orientar a atuação adequada da Instituição e garantir os resultados sociais adequados e correspondentes às dimensões dos direitos fundamentais ameaçados ou lesionados.

Parágrafo único. Para fins do disposto no *caput* deste artigo, a Equipe Correicional aferirá se os Membros ou as Unidades do Ministério Público, considerando a relevância social e a complexidade do problema e do conflito social, atuaram preventivamente para evitar o ilícito e os danos ou se adotaram no caso concreto a metodologia de trabalho, com a priorização, sempre que possível, da solução acordada e/ou a adoção de procedimento de projeto social ou de outro mecanismo de atuação capaz de envolver a participação de todos os interessados, entes públicos e privados, inclusive de universidades e/ou outros centros de pesquisas, aferindo, ainda, os resultados concretos da atuação do correicionado, inclusive a reparação integral dos danos materiais, sociais e morais.

Art. 25. Os parâmetros de impacto social serão verificados pelas Corregedorias-Gerais por intermédio, sobretudo, das informações apresentadas pelos Membros e pelas unidades correicionadas durante o período das correições e inspeções.

CAPÍTULO V DA AVALIAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS TRIBUNAIS

Art. 26. Na avaliação, orientação e fiscalização da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público nos Tribunais será considerado o disposto na Recomendação CNMP n.º 57, de 05 de julho de 2017, aplicando-se também, no que for compatível, o que dispõe esta Recomendação.

CAPÍTULO VI DO FORMULÁRIO DAS CONSTATAÇÕES CORREICIONAIS AVALIATIVAS

Art. 27. A adoção de formulário de padronização da avaliação resolutiva para fins correicionais levará em consideração as diretrizes desta Recomendação e também a Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais das Unidades e dos Ramos do Ministério Público brasileiro no dia 22 de setembro de 2017, em Brasília, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

CAPÍTULO VII DO PRODUTO DA CORREIÇÃO E/OU INSPEÇÃO:

as medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional

Art. 28. A Equipe Correicional, respeitada a autonomia e as peculiaridades locais, analisará a regularidade dos serviços e a eficiência das atividades da unidade ou do órgão correicionado, apontando as boas práticas observadas, as eventuais irregularidades constatadas, a ausência ou deficiência de atuação relativa a alguma atribuição do órgão, bem como as conclusões e medidas necessárias a prevenir erros, corrigir problemas e aprimorar o serviço, nos termos do art. 2º da Resolução CNMP n.º 149/2016, da Carta de Brasília e desta Recomendação, registrando, ao final, eventuais críticas e elogios.

Art. 29. Todos os apontamentos da Equipe Correicional relativos ao trabalho e à conduta funcional do órgão de execução constarão do respectivo Termo de Correição, inclusive eventuais determinações ou recomendações convenientes à qualidade ou à regularidade dos serviços.

§ 1º Os trabalhos considerados para fins de avaliação e, quando dignos de mérito, a juízo unânime da Equipe Correicional, repercutirão no registro de elogio ao correicionado.

§ 2º As correições ordinárias e extraordinárias serão lançadas pela Corregedoria-Geral no Sistema Nacional de Correições e Inspeções, instituído pelo art. 9º da Resolução CNMP n.º 149/2016.

Art. 30. No decorrer dos trabalhos, a Equipe Correicional, conforme a necessidade, poderá emitir orientações em virtude de consulta oral apresentada pelo órgão correicionado.

Art. 31. Na conclusão dos trabalhos, a Equipe Correicional poderá sugerir:

I - recomendações sem efeito vinculativo;

II - determinações, nos casos de inobservância das normas legais e dos atos administrativos cogentes emanados da Corregedoria-Geral, de outros órgãos da Administração Superior ou do Conselho Nacional do Ministério Público;

III - elogios e ou anotações na ficha funcional;

IV - outras medidas adequadas ao caso, inclusive o acordo de resultados, nos termos desta Recomendação.

§ 1º As recomendações, determinações e orientações terão eficácia imediata, dependendo, para seu aperfeiçoamento e plena validade, da aprovação do órgão competente.

§ 2º As orientações, recomendações ou determinações serão consignadas expressamente no Termo de Correição e/ou relatório da Equipe Correicional;

§ 3º Havendo prazo fixado para a correção de irregularidade, o termo “a quo” será o momento da realização da correição, com ciência do correicionado, salvo se houver consignação expressa em sentido diverso.

Art. 32. O Membro ou órgão de execução correicionado poderá ser submetido ao acompanhamento por determinação da Corregedoria Nacional, aprovada pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, ou por iniciativa da Corregedoria-Geral, que poderá solicitar auxílio da respectiva Escola Institucional ou do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, nos casos de inadequação, ineficiência e atraso injustificado com impacto significativo nos serviços judiciais ou extrajudiciais ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos Ministeriais.

§ 1º O acompanhamento, como medida preventiva e saneadora, dar-se-á pelo prazo de até seis meses, prorrogável por igual período, competindo à Corregedoria-Geral fixar as medidas cabíveis para o regular acompanhamento.

§ 2º O acompanhamento poderá ser suspenso a qualquer momento pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, desde que afastadas as razões motivadoras do monitoramento.

§ 3º Esgotado o prazo de acompanhamento e persistindo a ineficiência funcional do órgão de execução sob avaliação, a Corregedoria-Geral adotará as medidas que se fizerem necessárias.

§ 4º O acompanhamento não impede, desde logo, se a gravidade do caso assim reclamar, a adoção imediata de providências disciplinares pela Corregedoria-Geral.

CAPÍTULO VIII DO ACORDO DE RESULTADOS

Art. 33. A equipe correicional poderá ainda sugerir ao Corregedor-Geral a propositura de Acordo de Resultados aos órgãos correicionados, que será tomado dos Membros do Ministério Público quando, em decorrência de correição, constatarem-se inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos Ministeriais.

§ 1º O Acordo de Resultados será regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade e nele haverá, sempre que for compatível, a fixação de prazos e metas a serem alcançadas.

§ 2º O Acordo de Resultados será também cabível nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais ou extrajudiciais.

§ 3º O Acordo de Resultados não impede a instauração de Reclamação Disciplinar ou de Processo Administrativo Disciplinar quando for constatada hipótese de falta funcional.

§ 4º O Corregedor-Geral analisará, motivadamente, de acordo com o caso concreto e por critérios de conveniência e oportunidade, quando o Acordo de Resultados poderá ser mais produtivo e eficiente que a adoção de outras providências.

CAPÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 34. A verificação dos parâmetros avaliativos mencionados nesta Recomendação pelas Corregedorias-Gerais deverá ser efetivada por meio de sistema informatizado já utilizado pela Unidade ou Ramo do Ministério Público.

Art. 35. As Corregedorias das Unidades e dos Ramos do Ministério Público brasileiro diligenciarão para a ampla divulgação desta Recomendação aos Membros e servidores do Ministério Público, adotando todas as medidas para a concretização de suas diretrizes.

Parágrafo único. Será criada, no âmbito da Corregedoria Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias, a sistemática de mapeamento das boas práticas institucionais relacionadas com a aplicação da presente Recomendação.

Art. 36. Esta Recomendação entra em vigor na data da sua publicação.

Expeçam-se ofícios circulares às Procuradorias-Gerais, às Corregedorias-Gerais, às Escolas Institucionais e aos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional das Unidades e dos Ramos do Ministério Público brasileiro, para ciência, ações educacionais e divulgação, assim como para a observância das diretrizes fixadas na presente Recomendação.

Brasília/DF, 21 de junho de 2018.

ORLANDO ROCHADEL MOREIRA
Corregedor Nacional do Ministério Público