

# CORREGEDORIA E EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A NECESSIDADE DE REVISITAR A ATUAÇÃO DEMANDISTA

*[The Public Prosecution's Office of Professional Responsibility and effectiveness of  
Public Prosecution: the need to revisiting the performance in lawsuits]*

**Marcelo Zenkner<sup>1</sup>**

“Não há nada tão inútil quanto fazer  
com grande eficiência algo que  
**não deveria ser feito.**”  
(Peter Drucker)

**Enviado em 26.05.2016**

**Aprovado em 20.06.2016**

**SUMÁRIO:** Introdução 1. Fases evolutivas do Ministério Público brasileiro 1.1. Fase Parecerista 1.2. Fase Demandista 1.3. Fase Resolutiva 2. Alternativas para os gargalos da Fase Demandista 3. Conclusão; Referências

**RESUMO:** O presente artigo trata do papel que deve ser desempenhado pela corregedoria diante da necessidade de se buscar a efetividade do Ministério Público pela meritocracia. Após estabelecer a diferenciação entre eficiência e efetividade, o autor faz uma análise das fases evolutivas do Ministério Público para indicar, ao final, os desafios da atividade desempenhada pelo Ministério Público após o início dos processos judiciais. Conclui pela urgência de regulamentação dessa atividade pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e, enquanto isso não acontece, seja dada a devida atenção pelas corregedorias.

<sup>1</sup> Promotor de Justiça desde 1997 no Estado do Espírito Santo, onde realizou vários trabalhos no combate à corrupção e ao crime organizado. É membro da Associação Internacional de Procuradores (IAP) e trabalhou, entre janeiro de 2015 e abril de 2016, como secretário de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, o primeiro estado do Brasil a criar uma estrutura administrativa e a aplicar sanções administrativas com base na Lei Anticorrupção Empresarial, premiado pela Controladoria-Geral da União com o primeiro lugar no cumprimento das regras da Lei de Acesso à Informação (2015) e pelo Ministério Público Federal com o primeiro lugar no ranking dos melhores portais de transparência no Brasil (2015). É professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), onde leciona, desde 2002, na graduação e pós-graduação nas áreas de Direito Processual Civil e Direitos Coletivos. Realiza também atividades acadêmicas em outras instituições estrangeiras e locais, incluindo a Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Está completando o doutorado na Universidade Nova de Lisboa com a investigação sobre tema “Integridade Governamental e Empresarial”. Autor da obra “Ministério Público e Efetividade do Processo Civil” (RT, 2006) e “Ministério Público – Lei nº 8.625/93” (JusPodivm, 4ª ed., 2015, em coautoria com Leonardo Barreto Moreira Alves).

**ABSTRACT:** *This article deals with the role of Public Prosecution's Office of Professional Responsibility on the need to seek the effectiveness of the Public Prosecution by meritocracy. After establishing the difference between efficiency and effectiveness, the author analyzes the evolutionary phases of the Public Prosecution to indicate, at the end, the challenges of the activity performed by the prosecution after the start of court proceedings. It concludes that urgent regulation of this activity by the Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP and, in the meantime, be given due attention by Public Prosecution's Office of Professional Responsibility.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Efetividade. Política de resultados. Meritocracia.

**KEY-WORDS:** *Public Prosecution. Effectiveness. Results policy. Meritocracy.*

## 1. INTRODUÇÃO

É inegável que o Ministério Público foi a instituição mais prestigiada pela Constituição de 1988, deixando de ser um organismo público cujo posicionamento constitucional sequer era bem definido e cuja preocupação primordial era com a delinquência, e assim mesmo de forma reflexa da atividade de polícia judiciária, para se fortalecer e se tornar uma das instituições de maior credibilidade na sociedade brasileira.

Entretanto, passados quase trinta anos, vivemos hoje em uma sociedade globalizada e integrada pela velocidade da informação, o que faz com que a cada dia surja uma nova gama de direitos individuais e coletivos, gerados pelas novas demandas de cidadãos cada vez mais exigentes.

O Ministério Público, por isso, precisa acompanhar essa evolução e se modernizar, sob pena de perder respeitabilidade, importância e, via de consequência, prerrogativas que, a duras penas, foram conquistadas ao longo do tempo. Precisa, para tanto, ser efetivo.

A palavra efetividade advém do latim *efficere*, que significa produzir, realizar, estar ativo de fato. Assim, pode-se dizer que “Ministério Público efetivo” é aquele que desempenha em todos os aspectos a missão constitucional que lhe foi reservada, qual seja, defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127).

Não basta, portanto, que os membros do *Parquet* se preocupem em ser simplesmente eficientes, ou seja, em realizar estritamente a tarefa que lhe foi confiada naquele órgão de execução específico, mantendo o trabalho em dia, preenchendo os relatórios mensais e atendendo às solicitações das corregedorias. O comportamento eficiente cumpre única e exclusivamente aquilo que ficou previamente pactuado pela delimitação de uma atribuição, ainda que seja ela dissonante do texto constitucional. Nem mais, nem menos.

Entretanto, os promotores de Justiça e procuradores da República são profissionais que, por sua própria natureza, são diferenciados e, por isso, devem evitar uma série de comportamentos que podem surgir e emperrar a atividade ministerial: a burocracia, a tecnocracia e a eliminação de riscos.

Por isso, os membros do Ministério Público precisam ir além da eficiência para serem, também, eficazes. O profissional eficaz é aquele que, conhecedor da relevância de suas funções constitucionais, constantemente preocupado com a exploração máxima de suas potencialidades e com a superação de seus limites, valendo-se, principalmente, da própria criatividade. Seu foco está sempre voltado para os melhores resultados que podem ser alcançados, independente do esforço e do tempo que precisará ser gasto, o qual, normalmente, é devidamente controlado e organizado.

Ser eficaz exige correr uma parcela maior de riscos, inclusive no plano *interna corporis*, para fazer aquilo que originalmente precisa ser feito. Há casos em que a atividade ministerial gera um dispêndio enorme de energia e até apresenta uma aparência de eficiência, mas gera pouquíssimos efeitos no plano concreto. Então, quando se parte em busca dos resultados, das consequências ou dos efeitos que o Ministério Público deve operar segundo o prisma constitucional, o que se pretende, em verdade, é a “efetividade institucional”.

Pode-se dizer, assim, que a efetividade congrega a eficiência e a eficácia. O membro do Ministério Público efetivo é aquele que orienta suas ações e os recursos disponíveis em busca dos melhores resultados, ainda que tenha que enfrentar um grau maior de risco (eficácia), e desenvolve suas atividades com qualidade e no menor tempo possível (eficiência).

A efetividade vincula-se, no fundo, com aquilo que o Ministério Público sempre teve de mais especial e que, historicamente, sempre gerou a atração dos profissionais mais idealistas: seu espírito de transformação social. Não é por outro motivo que o inciso II do artigo 61 da Lei nº 8.625/93 (LONMP), ao tratar da progressão na carreira por merecimento, faz referência expressa à conduta, à operosidade e à dedicação do membro do *Parquet* no exercício do cargo, bem como à presteza e segurança em suas manifestações processuais. Pretendeu o legislador, na hipótese, reportar-se explicitamente à efetividade da atuação ministerial, e não à simples eficiência.

A efetividade da atuação do Ministério Público, recomendada e pretendida pela própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, guarda correlação direta com a “meritocracia”, técnica avançada de aprimoramento na prestação dos serviços públicos utilizada na Inglaterra desde o século XIX, com base nas concepções de “Estado Liberal” formuladas por John Stuart Mill:

O velho sistema de patronagem permitia que a aristocracia usasse o serviço público como prebenda para seus membros menos talentosos, os ‘ociosos e inúteis, os tolos da família, os tísicos, os hipocondríacos, os propensos à insanidade’. Nas profissões bem dirigidas, argumentavam Northcote e Trevelyan, ‘os capazes e vigorosos ascendem ao topo, enquanto os néscios e ineptos continuam no fundo. Nos estabelecimentos públicos, ao contrário, a regra geral é que todos se ergam juntos’. A solução deles era selecionar candidatos com base no desempenho em

concursos públicos e depois promovê-los com base em suas realizações. Os concursos públicos testariam a inteligência geral, em vez de somente as realizações acadêmicas dos candidatos. A proposta era de reforma moral e de eficiência administrativa. Eles queriam promover as virtudes do trabalho árduo e da autoconfiança e expurgar as ‘doenças morais’ da dependência e da corrupção. John Stuart Mill era um notório entusiasta de tudo isso e ansiava por uma ‘grande e salutar revolução moral, em que o governo concederia ‘cargos de acordo com o mérito, não como favores’.<sup>2</sup>

O país que hoje mais cresce no mundo – a China – usa historicamente a meritocracia para oferecer os benefícios da democracia inexistente, como a alternância regular dos dirigentes, o que permitiu ao país enfrentar uma série de desafios contemporâneos:

O entusiasmo do regime pela meritocracia tem raízes profundas: há mais de mil anos, gerações de pais chineses vêm dizendo aos filhos que ‘quem trabalha com os músculos é governado; quem trabalha com a cabeça, governa; quem se destaca nos estudos, manda’. Pesquisas de opinião pública indicam que a maioria dos chineses gosta da ideia de ser governada por uma classe de guardiões sábios. O culto à proeza intelectual também contribui para essa mentalidade.<sup>3</sup>

É exatamente pelas definições de efetividade e de meritocracia que devemos verificar se o Ministério Público está desempenhando com sucesso sua missão constitucional e quais são os caminhos de aprimoramento da Instituição. O que precisa ser melhor avaliado são os critérios que devem ser utilizados para aferir a meritocracia e a competência administrativa para desempenhar esse papel.

## 2. FASES EVOLUTIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Com base na velha máxima de Heródoto – “pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro”, é possível identificar três fases distintas pelas quais passou o Ministério Público brasileiro até chegar ao seu estágio atual.

### 2.1. Fase Parecerista

Há muito já superada, esta primeira fase durou até meados da década de 1980 e caracterizou-se por um Ministério Público com uma faceta voltada precipuamente para a área criminal e, no âmbito cível, com uma discretíssima e restrita atuação interveniente [“Fase Parecerista”].

Entretanto, o acúmulo das novas atribuições decorrentes da Constituição Federal suscitou a necessidade, hoje absolutamente indiscutível, de

<sup>2</sup> MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015, p. 56.

<sup>3</sup> MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015, p. 153.

racionalização da atuação do Ministério Público no processo civil. Uma das primeiras hipóteses em que isso ocorreu envolveu exatamente a intervenção em mandados de segurança, eis que, ainda sob a égide da revogada Lei nº 1.533/51 e antes da entrada em vigor da atual Constituição, os Tribunais reconheciam a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nas ações mandamentais, sob pena de nulidade.<sup>4</sup>

Com a entrada em vigor da atual Constituição, o Ministério Público deixou de exercer atividades correlatas à defesa da União em juízo – e, em âmbito estadual, do Estado-membro<sup>5</sup> –, não lhe cabendo também a assessoria jurídica de qualquer particular. Assim, a partir de 1988, a análise por parte do órgão ministerial do cabimento do aludido remédio constitucional e das respectivas questões de mérito passou a exigir, no caso concreto, a constatação pelo *Parquet* da existência de interesse público primário no objeto da lide, ou seja, de toda a coletividade e não apenas do Estado.<sup>6</sup>

Após algumas décadas, poucos sectários<sup>7</sup> ainda resistem à nova ordem institucional de racionalizar a atuação interveniente, consolidada na recente Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016, do Conselho Nacional do Ministério

4 No mandado de segurança é obrigatória a intervenção do órgão do Ministério Público – Lei nº 1.533/51, artigo 10 (Ap. 84/80, j. 3.3.1980, TJMS, rel. Des. Jesus de Oliveira Sobrinho, in RT 541/258); MINISTÉRIO PÚBLICO - MANDADO DE SEGURANÇA - NÃO INTERVENÇÃO NO PRIMEIRO GRAU - NULIDADE DO PROCESSO. I - Anula-se o processo quando há obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público, em face do interesse público evidenciado pela natureza da lide, e este nele deixou de atuar em primeiro grau de jurisdição, como deveria tê-lo feito, pouco importando a ausência de arguição da nulidade na segunda instância, diante do que prescreve o artigo 84 do CPC. II - Decreta-se a nulidade a partir do momento em que era devida a intervenção do Ministério Público (Reexame de Sentença nº 42/80 - Coxim - Interessados: o Juiz *Ex Officio*, Pignatari, Rossi & Cintra Ltda. e o Delegado de Polícia de Coxim - Rel. Des. Nelson Mendes Fontoura - j. 16.2.1981 - TJMS); MINISTÉRIO PÚBLICO - NÃO ATUAÇÃO EM PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. Diante da prescrição do artigo 84, caso o Ministério Público não tenha atuado em processo em que deveria tê-lo feito, o processo é nulo, pouco importando a ausência de arguição, e não se aplicando, também, a previsão do artigo 249, § 2º, do CPC (TJRJ - 8ª Câmara Cível - Apelação nº 1.608 - Rel. Olavo Tostes Filho - v.u. em 8.6.1976 - citado em “Jurisprudência do CPC”, Vol. II, p. 273, por Arruda Alvim, Clito Fornaciari Júnior e Gisela Zilsch).

5 A Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso IX, vedou ao Ministério Público “a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”, passando tal responsabilidade à advocacia pública (artigos 131 e 132);

6 Vide, com fundamentação mais detalhada: ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e Efetividade do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 173/179. No Ministério Público do Estado do Espírito Santo, nessa época, especulou-se que essa postura poderia até configurar ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade praticado pelo Promotor de Justiça. Conforme consta do resumo da Ata da 22ª sessão do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, realizada no dia 20 de julho de 2005 (DIO, 23 de agosto de 2005, p. 41), um dos conselheiros solicitou fossem registradas suas considerações em relação a alguns membros do Ministério Público do 1º grau, quanto a não manifestação em Mandados de Segurança, o que foi feito nos seguintes termos: “Senhores Conselheiros, a despeito da manifestação compulsória do *Parquet* em autos de Mandado de Segurança, o que decorre de dispositivo legal (art. 10 da Lei nº 1.533/51), a alegação de ausência de interesse público, por alguns membros, eximindo-se da análise meritória, muitas vezes fundamentada, per si, não possui o condão de alijar a participação ministerial [...]. Os membros da Instituição, que prestam o juramento de cumprirem fielmente a Constituição Federal e as leis, não podem através de uma resolução meramente opinativa de um órgão estranho a sua administração (Conselhos Nacionais de Procuradores e Corregedores-Gerais), como a Carta de Ipojuca, sequer regulamentada no seio do *Parquet* estadual, não podem e nem devem negar vigência à lei federal por estar infringindo o princípio institucional da Magna Carta de ser o guardião do ordenamento jurídico, sob pena de incorrer, também, em ato de improbidade administrativa e de crime de responsabilidade. [...] Por estas razões, entendo se faz necessário recomendar aos Doutos Promotores de Justiça deste Estado, e mormente àqueles que oficiam em ações desta natureza, que efetivamente se manifestem, tendo em vista o evidente interesse público nas ações mandamentais e as uníssonas decisões dos tribunais pátrios relevando a necessidade do efetivo pronunciamento do *Parquet* – grifos nossos.

7 “Em nosso vocabulário usual é feita uma oportunista confusão entre radical e sectário. Radical é aquele – como lembra a origem etimológica – que se firma nas raízes, isto é, que não tem convicções superficiais, meramente epidérmicas; radical é alguém que procura solidez nas posturas e decisões tomadas, não repousando na indefinição dissimulada e nas certezas medíocres. Por sua vez, o sectário é o que é parcial, intransigente, faccioso, ou seja, aquele que não é capaz de romper com seus próprios contornos e dirigir o olhar para outras possibilidades” (CORTELLA, Mário Sérgio. *Não espere pelo epítáfio...* Petrópolis: Vozes, 2005, p. 15-16).

Público, a qual dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil<sup>8</sup>.

É nessa linha, contudo, que hoje se orientam a Corregedoria Nacional do Ministério Público e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive recomendando a extinção e/ou a fusão de órgãos de execução que possuem atribuições pareceristas sem qualquer relevância social, permanecendo apenas aquelas que possuem de fato tal qualidade. É recomendada, aliás, não apenas a racionalização da atuação interveniente, mas também a adoção de parâmetros de distribuição de atribuições que proporcionem ao Ministério Público o exercício efetivo de suas atividades prefaciais estabelecidas na Constituição Federal.

## 2.2. Fase Demandista

Merece destaque o fato de que a mesma Recomendação nº 34/2016 do CNMP também deixa expressamente registrada a necessidade de a atuação ministerial ser pautada pelo respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República, que priorizam a defesa dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis na qualidade de órgão agente.

Isso se deve exatamente ao fato de que, com a entrada em vigor da Lei da Ação Civil Pública de 1985 e da Constituição de 1988, o exercício da função de agente passou a ganhar imenso destaque, fazendo valer o maior poder que possui a Instituição: o de iniciativa [“Fase Demandista”]. Não foi por outro motivo que já se reconheceu que o acionamento da máquina judiciária seria a “veia processual ativa do Ministério Público”, promovendo, efetivamente e *motu proprio*, a defesa e a proteção dos interesses superiores, pertencentes à coletividade.<sup>9</sup>

O inquérito civil, durante esta fase, sempre foi entendido como instrumento de coleta de provas exclusivo do Ministério Público para fins de propositura de uma ação coletiva, o que fazia gerar no inconsciente dos promotores de Justiça e dos procuradores da República a concepção de inquérito como simples trilha condutor à via jurisdicional.

“Acesso à Justiça”, entretanto, não se confunde com “acesso ao judiciário”. Não é recente a afirmativa no sentido de que a tão conhecida morosidade na

8 De acordo com o artigo 5º da Resolução nº 34/2016 do CNMP, a atuação do Ministério Público, além das hipóteses consignadas em lei, dar-se-ia apenas nos casos de relevância social, a saber: I – ações que visem à prática de ato simulado ou à obtenção de fim proibido por lei; II – normatização de serviços públicos; III – licitações e contratos administrativos; IV – ações de improbidade administrativa; V – os direitos assegurados aos indígenas e às minorias; VI – licenciamento ambiental e infrações ambientais; VII – direito econômico e direitos coletivos dos consumidores; VIII – os direitos dos menores, dos incapazes e dos idosos em situação de vulnerabilidade; IX – ações relativas ao estado de filiação ainda que as partes envolvidas sejam maiores e capazes; X – ações que envolvam acidentes de trabalho, quando o dano tiver projeção coletiva; XI – ações em que sejam partes pessoas jurídicas de Direito Público, Estados estrangeiros e Organismos Internacionais, nos termos do art.83, inciso XIII, da Lei Complementar nº 75/93, respeitada a normatização interna; XII – ações em que se discuta a ocorrência de discriminação ou qualquer prática atentatória à dignidade da pessoa humana do trabalhador, quando o dano tiver projeção coletiva; XIII – ações relativas à representação sindical, na forma do inciso III do artigo 114 da Constituição da República/88; XIV – ações rescisórias de decisões proferidas em ações judiciais nas quais o Ministério Público já tenha atuado como órgão interveniente.

9 FARIAS, Cristiano Chaves de. Os Juizados Especiais Cíveis como instrumento de efetividade do processo e a atuação do Ministério Público. In: *Revista de Processo nº 117*, p. 154. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./out. 2004.

tramitação dos processos judiciais é fonte de injustiças, de desprestígio do Poder Judiciário e de comprometimento da própria segurança jurídica. Tanto isso é verdade que, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, na Carta Magna passou a constar o direito fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, inciso LXXVIII).

A inexistência de um sistema jurídico capaz de dar efetividade ao direito vigente deu ensejo àquilo que Ralf Dahrendorf<sup>10</sup> chamou “erosão da lei e da ordem”, pois, com o enfraquecimento do vínculo entre o indivíduo e as instituições responsáveis pelo zelo de seus interesses, passou o Estado a enfrentar crescentes dificuldades para obter obediência e disciplina por parte de seus membros.

E mais: o economista Ronald Coase<sup>11</sup>, ganhador do Prêmio Nobel de 1991, demonstrou que os custos de transação das empresas em países com sistemas judiciais inoperantes geram ineficiências enormes que destroem a capacidade delas de competir globalmente. Com uma justiça emperrada, concluiu Coase, nenhum país pode ter êxito em um mundo cada vez mais integrado e de competição econômica quase selvagem.

Nesse sentido, é inegável a conclusão no sentido de que o atraso no julgamento de um processo contraria a legitimidade da função dos magistrados, principalmente no tocante ao seu compromisso social. Na esteira de Bielsa e Graña<sup>12</sup>, é possível afirmar que um julgamento tardio perderá, progressivamente, seu sentido reparador, uma vez que, transcorrido o tempo razoável para resolver a causa, qualquer solução será injusta, por maior que seja o mérito científico da decisão e o sentido de justiça do julgador.

Com isso, chegou-se também à conclusão no sentido de que a demora no processo diminui ou aniquila com a satisfação do bem da vida, vez que o atraso excessivo na conclusão do feito afeta diretamente a efetividade do direito, não só por privar alguém “daquilo que é seu”, mas, também, pela angústia da própria espera. Fala-se, a propósito, em um “dano marginal”, como sendo aquele que sobrevém ao do descumprimento do dever jurídico pela parte faltosa e é causado ou agravado pela falta de zelo com o tempo de duração do processo<sup>13</sup>.

10 DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Trad. Tâmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, p. 26.

11 COASE, Ronald. In: *Revista Veja*, nº 1828, 12 de novembro de 2003, p. 9.

12 BIELSA, Rafael Antonio & GRAÑA, Eduardo R. El tiempo y el proceso. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. La Plata, 1994, p. 55.

13 Por tudo isso, a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, foi introduzido mais um inciso ao artigo 5º da Constituição Federal, com a seguinte redação: “LXXVIII – a todos, no âmbito judicial ou administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

De que adianta, por exemplo, uma ação civil pública por dano causado ao meio ambiente, cuja sentença de procedência do pedido formulado na inicial venha a transitar em julgado décadas após o ajuizamento<sup>14</sup>?

A resposta a essa pergunta está relacionada à vinculação da efetividade com a atividade demandista, conforme será demonstrado no “Item 3”, infra.

### 2.3. Fase Resolutiva

Muito mais importante que um processo efetivo é a “justiça de resultados”, razão pela qual, em todo o mundo, vem sendo cada vez mais prestigiadas todas as formas de autocomposição. Mauro Cappelletti<sup>15</sup>, citando o prof. Garry Watson, da Universidade de Toronto, no Canadá, e reportando-se às *Rules of Civil Procedure*, explica que, naquele país, as partes são estimuladas a negociar o resultado do processo. Se o autor ou o réu faz uma proposta de acordo e a outra parte recusa, esta, ao final, é “punida” com o aumento do pagamento das custas ao adversário se o resultado do processo não iguala ou supera o que lhe adviria da aceitação da proposta inicialmente formulada.

No Brasil, o artigo 139, inciso V, do CPC impõe ao juiz que preside o processo o dever de promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais; os artigos 165 a 175 do CPC positivaram diversas disposições sobre conciliação e mediação nos tribunais; o artigo 334 criou uma nova audiência de conciliação ou mediação; o inciso VII do § 1º do artigo 525 do CPC deixa claro que uma transação formalizada após o trânsito em julgado da sentença deve prevalecer até mesmo sobre a coisa julgada etc.

Ora, se a própria legislação sugere que esse deve ser o caminho a ser observado durante o curso de um processo, com muito mais razão deve ser essa a via perseguida antes de iniciá-lo, evitando-se a provocação desnecessária do Poder Judiciário, o congestionamento das vias jurisdicionais e o desperdício de atos processuais, tanto por parte do Magistrado como por parte dos servidores da Justiça. Joel Dias Figueira Júnior explica que

Os métodos alternativos de solução dos conflitos são melhor compreendidos quando enquadrados no movimento universal de acesso à justiça, à medida que aparecem como novos caminhos a serem trilhados facultativamente pelos jurisdicionados que necessitam resolver seus litígios, de forma diferenciada dos moldes tradicionais da prestação

14 Marcos Paulo de Souza Miranda destaca que “[...] a judicialização dos conflitos ambientais – que marcou e destacou a atuação ministerial durante bastante tempo – não é, na maioria das vezes, a melhor opção para a efetividade da defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A experiência tem demonstrado que rotineiramente as ações envolvendo a defesa do meio ambiente se arrastam por anos, mesmo décadas, pelos fóruns e tribunais brasileiros, não conseguindo alcançar o objetivo prático almejado por seu autor” (A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: CHAVES, Cristiano, et al (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 366).

15 Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça. In: *Revista de Processo*, nº 74, abril-junho de 1994. São Paulo: RT, 1994, p. 92.



de tutela oferecida pelo Estado-juiz. A expressão *Alternative Dispute Resolution (ADR)* tem sido comumente concebida não apenas no sentido técnico, mas, sobretudo, nos expedientes *não judiciais* destinados à resolução de conflitos.<sup>16</sup>

É, pois, com base nessa moderna concepção que deve ser encarada, também, a atividade do Ministério Público no cumprimento de sua missão constitucional. Pode-se dizer, assim, que, passados quase trinta anos de vigência da atual Constituição, o Ministério Público brasileiro já se encontra em sua terceira fase de evolução (“Fase Resolutiva”), empregando cada vez mais de formas extrajudiciais de resolução de conflitos como instrumentos de acesso à Justiça, diante da inarredável constatação de que via processual não vem dando a resposta que dela se esperava.

Gregório Assagra de Almeida fala, inclusive, na obrigatória prevalência do modo de atuação resolutivo sobre o demandista, sendo, para tanto, “necessário que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, como o inquérito civil – agora concebido como ferramenta capaz de levar a cabo, por si só, a missão constitucional do Ministério Público –, a recomendação ministerial, a audiência pública e o termo de ajustamento de conduta, fazendo dos mesmos uso efetivo e legítimo”.<sup>17</sup>

Fica fácil perceber que, ao mesmo tempo em que procura gerar uma contração na atividade interveniente, o Conselho Nacional do Ministério Público reforça a atividade resolutiva da Instituição com uma política de permanente incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição, tendo editado nesse sentido, inclusive, em dezembro de 2014, a Resolução n<sup>o</sup> 118.

Citada Resolução é justificada não apenas pela “importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável”, mas também pelo reconhecimento de que “a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas”.

Por isso, alguns instrumentos que estão totalmente à disposição do *Parquet* no plano extrajudicial merecem maior atenção e devem ser utilizados à exaustão antes da via jurisdicional, com o esgotamento de todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das controvérsias.

Sugere a Resolução CNMP n<sup>o</sup> 118/2010, para tanto, o uso da negociação (art. 8<sup>o</sup>), a mediação (arts. 9<sup>o</sup> e 10), a conciliação (arts. 11 e 12), as práticas restaurativas (arts. 13 e 14) e as convenções processuais (arts. 15 a 17), sendo estas últimas recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou

16 FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Arbitragem, Jurisdição e Execução*. São Paulo: RT, 1999, p. 114.

17 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro – um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 510-511.

flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais.

### 3. ALTERNATIVAS PARA OS GARGALOS DA FASE DEMANDISTA

A prevalência da atuação resolutiva não descarta, porém, a atuação demandista, até porque a primeira nem sempre será suficiente para alcançar todos os resultados institucionais esperados.

Deixando de lado todas as mazelas do sistema judiciário e a absurda morosidade na tramitação processual no Brasil, há que admitir que o Ministério Público, que até apresenta bons resultados nas investigações e no ajuizamento de ações coletivas, ainda enfrenta graves problemas no controle da tramitação dos processos perante o Poder Judiciário, seja no tocante ao impulso oficial ou à conclusão dos feitos, em prejuízo da efetividade e da eficácia do processo. Nessa linha, Marcos Paulo de Souza Miranda lembra que

[...] não se concebe hodiernamente que os membros do Ministério Público – mormente os que atuam na defesa de direitos difusos e coletivos – se transformem em meros e contumazes repassadores de demandas ao Poder Judiciário, como se acometidos de chamado ‘complexo de Pilatos’, caracterizado por *lavar as mãos* e transferir a responsabilidade pela resolução de determinado problema a terceira pessoa.<sup>18</sup>

Perante os órgãos jurisdicionais brasileiros há milhares de processos coletivos praticamente estacionados, os quais exigem controle e iniciativas por parte do autor, uma vez que os magistrados acabam dando preferência ao trâmite dos processos individuais, não apenas em razão de sua menor complexidade, mas principalmente diante da pressão que os advogados corretamente exercem para fazer com que o processo seja devidamente impulsionado.

Ora, se a via jurisdicional teve que ser utilizada, o processo deve se prestar não apenas a dar solução à lide, tutelando o direito violado, mas, principalmente, a buscar a produção dos efeitos desejados pelo comando jurisdicional no menor lapso temporal possível, pois só assim será ele (o processo), e, via de consequência, a atuação ministerial, realmente efetivos.

Essa não tem sido, de modo geral, uma preocupação do Ministério Público no âmbito das ações coletivas. Muitos membros da Instituição, após o início do processo, não dão a devida importância ao seu resultado, ou seja, a devida reparação, em tempo razoável, dos danos causados ao meio ambiente, à defesa dos direitos do consumidor, à recomposição do erário etc.

18 A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: CHAVES, Cristiano, et al (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 366.

No âmbito da improbidade administrativa, aliás, a situação é ainda pior, traduzindo-se em não raros ataques à visibilidade institucional do *Parquet*. Muitos desses ataques externos atualmente desferidos contra o Ministério Público<sup>19</sup>, em particular por detentores ou mandatários do poder, têm origem no ajuizamento de ações de grande impacto e repercussão na mídia, mas que, em razão das mazelas já mencionadas na tramitação dos respectivos processos, levam anos, quiçá décadas, até a conclusão.

O Conselho Nacional do Ministério Público, apesar de já ter implementado regulamentação, por recomendação e resolução, respectivamente, da atividade parecerista e resolutive, ainda não se debruçou sobre os problemas da atividade demandista, ficando sob responsabilidade da Corregedoria Nacional e das corregedorias locais o exame da efetividade do trabalho dos membros do Ministério Público nessa seara.

Por ocasião da inspeção realizada pelo Corregedoria Nacional no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em agosto de 2014, ficou registrada essa preocupação na 26<sup>a</sup> Promotoria de Justiça Cível de Vitória nos seguintes termos:

O Ofício nº 332/2015/CNMP/CN/GAB, do Conselho Nacional do Ministério Público, datado de 25/02/2015, que encaminha Relatório preliminar da inspeção realizada, apresentou referências elogiosas ao Promotor de Justiça por suas experiências inovadoras, destacável zelo funcional e busca de maior efetividade em sua atuação, nos seguintes termos: EXPERIÊNCIAS INOVADORAS: 1) Criação de sistema informatizado (Grupo Nacional de Promotores em atuação na Tutela Coletiva) para controle de feitos extrajudiciais e judiciais em andamento na PJ. O sistema permite verificar o andamento atualizado de cada procedimento e sua localização em prateleiras na PJ, apresentando o último andamento, permitindo se verificar os casos de ações paralisadas indevidamente, de forma que o Promotor de Justiça possa peticionar diretamente nos autos para a tomada das medidas necessárias. O sistema foi criado por iniciativa e custeado pelo próprio Promotor de Justiça, tendo por finalidade disponibilizar para os demais colegas do Estado e, inclusive, de outros MPs que demonstrem interesse. [...] OBSERVAÇÕES DA EQUIPE DE INSPEÇÃO: 1) Diante das constatações obtidas por esta equipe de inspeção, verificou-se a atuação regular, do ponto de vista administrativo e da própria atividade-fim desempenhada no órgão

19 De acordo com matéria publicada no jornal O ESTADO DE MINAS, edição de 15.7.2007. p. 8, sob o título DE RÉUS A ALGOZES DO MP, “Os deputados estaduais têm motivos de sobra para não querer que promotores possam ajuizar ações contra eles. Pelo menos 30 dos 77 parlamentares são réus em ações por improbidade administrativa movidas pelo Ministério Público. Não é à toa que a maioria dos integrantes da lista de processados faz parte do time favorável ao Projeto de Lei Complementar 17/07, aprovado quinta-feira, que restringe a atuação dos promotores. Eles também são os principais responsáveis por cerca de 70 emendas que a proposta recebeu na tentativa de cercear a atuação do Ministério Público e de dificultar as investigações. (...) Há quase um mês a tribuna da Assembleia tem sido usada pelos deputados para atacar os promotores, que, segundo os deputados, cometem ‘excessos e injustiças’. O deputado Rêmolo Aloise (PSDB), que apresentou seis emendas ao projeto, chamou os promotores de ‘canalhas, corruptos e pedófilos’. O deputado responde a ações movidas na Justiça pelo Ministério Público Estadual e também Federal e chegou a ser condenado em primeira instância por causa de uso da extinta verba de subvenção para equipar o Hospital Sagrado Coração de Jesus, de sua propriedade, localizado em São Sebastião do Paraíso, no sul de Minas. O processo agora está em fase de recurso na segunda instância”.

de execução inspecionado. O promotor de Justiça demonstrou possuir destacável zelo funcional, na busca de maior efetividade em sua atuação.

No órgão de execução em questão há registro e controle da tramitação de todas as ações civis públicas e ações por ato de improbidade administrativa em sistema acessível pela internet<sup>20</sup>, sendo que os processos são registrados com o número do Poder Judiciário e, assim, o membro do Ministério Público tem acesso imediato ao andamento atualizado, podendo fornecer, em segundos, a listagem atualizada de feitos vinculados àquela promotoria, os respectivos órgãos jurisdicionais por onde tramitam e até mesmo o arquivo da petição inicial em “Word”.

O mesmo sistema possui, ainda, ferramenta que oferece a listagem dos processos paralisados sem qualquer andamento durante determinado período, o que permite ao membro do Ministério Público peticionar ou cobrar diretamente do magistrado o impulso oficial.

Projetado inicialmente para atender a 8ª Promotoria Cível de Vitória no ano de 2006, onde o subscritor deste artigo atuava como titular, o sistema foi aperfeiçoado em um segundo momento para permitir a criação de “janelas” para outros órgãos de execução, inclusive de outros Estados, a fim de que os associados pudessem consultar informações de inquéritos civis e processos judiciais de colegas com mesma área de atuação, pois, muitas vezes, uma pessoa física ou jurídica que é objeto de investigação em uma determinada promotoria também o é em outra, o que permitiria uma atuação una e conjunta na verdadeira acepção de “Ministério Público brasileiro”.

Não se trata, em verdade, de nenhuma novidade, pois sistemas assemelhados há muito já são utilizados pelos advogados, os quais, por força da natureza do próprio ofício, têm total interesse de fazer com que os processos cheguem ao seu final no menor espaço de tempo possível, mormente quando patrocinam os interesses da parte autoral.

Entretanto, um sistema dessa natureza concebido especialmente para o Ministério Público e integrado em todo País, além de fazer valer plenamente o princípio institucional da unidade previsto na Constituição Federal (§ 1º do artigo 127), também permitirá a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas da atuação ministerial para realização de uma atividade correicional mais eficiente, mais econômica e a distância.

#### **4. CONCLUSÃO**

Urge que o Conselho Nacional do Ministério Público, assim como fez com as atividades interveniente e resolutive, busque regulamentação também para a atividade demandista, inclusive pela utilização das diversas ferramentas tecnológicas que hoje estão à disposição.

<sup>20</sup> Disponível, com senha de acesso, em: <[www.8pcvt.adv.br/sistema](http://www.8pcvt.adv.br/sistema)>.

Não é mais possível que o Ministério Público brasileiro, em pleno século XXI, permaneça desconectado e, ao mesmo tempo, não tenha o menor zelo pelo andamento dos processos que ele próprio deflagra. O processo eletrônico já é uma realidade na Justiça Federal e em alguns Estados da Federação, o que torna ainda mais urgente a implementação de políticas ministeriais nesse campo.

Enquanto isso não acontece, cabe à Corregedoria Nacional e às corregedorias locais a maior cobrança da atividade demandista do Ministério Público, não apenas orientando e buscando responsabilização por omissão, mas, principalmente, fazendo primar a meritocracia em favor daqueles que verdadeiramente se preocupam com a efetividade de suas atuações.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro – um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BIELSA, Rafael Antonio & GRAÑA, Eduardo R. El tiempo y el proceso. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. La Plata, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça. In: *Revista de Processo*, nº 74, abril-junho de 1994. São Paulo: RT, 1994.

COASE, Ronald. In: *Revista Veja*, nº 1828, 12 de novembro de 2003.

CORTELLA, Mário Sérgio. *Não espere pelo epitáfio...* Petrópolis: Vozes, 2005.

DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Trad. Tâmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

FARIAS, Cristiano Chaves de. Os Juizados Especiais Cíveis como instrumento de efetividade do processo e a atuação do Ministério Público. In: *Revista de Processo*, nº 117. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./out. 2004.

FIGUEIRA Jr., Joel Dias. *Arbitragem, Jurisdição e Execução*. São Paulo: RT, 1999.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: CHAVES, Cristiano, et al (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e Efetividade do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.