

COMO TORNAR UM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) EXEQUÍVEL?

[How To Make an Environmental Agreement Enforceable?]

Luciana Lepri¹

lucianalepri@gmail.com

Harrysson Luiz da Silva²

harrysson@uol.com.br

Resumo: Este artigo tem por objetivo descrever os processos que levam tanto à inviabilização quanto à falta de controle do cumprimento do Termo Ajustamento de Conduta na área ambiental. Nesse contexto serão apresentados: os conflitos de competência comum e concorrente; o planejamento e a avaliação institucional do Ministério Público; e a compreensão integrada da ação jurisdicional frente à estrutura legal desintegrada dos objetos de tutela ambiental para tratamento dos termos de ajustamento de conduta. Ao final serão apresentados mecanismos que poderão ser objeto de controle do cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público na área ambiental conforme demandas verificadas na Carta de Brasília no ano de 2016, pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Palavras-chave: Termos de Ajustamento de Conduta. Cumprimento da Função Jurisdicional. Ministério Público

Abstract: The purpose of this paper is to describe the processes that lead to both unfeasibility and lack of compliance to the agreements in the environmental area. In this context, the authors will present: the legal conflicts related to jurisdiction; institutional evaluation of the Brazilian Department of Public Prosecution; the integrated understanding of the jurisdictional action against the disintegrated legal structure of environmental protection objects in order to treat the environmental agreements. The paper will also present mechanisms that may be object of compliance to the Agreements by the Department of Public Prosecution in the environmental

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Mestre em Engenharia de Produção (Gestão Ambiental) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito Ambiental Internacional pela American University Washington College of Law (EUA). Membro do Grupo de Pesquisa do CNPq da UFSC Resolução Científica de Conflitos.

2 Pós-doutor em Ergonomia Cognitiva e doutor em Inteligência Artificial pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UFSC. Professor do Departamento de Geociências da UFSC e do Curso de Mestrado Profissional em Desastres Naturais da UFSC. Líder dos Grupos de Pesquisa do CNPq da UFSC Resolução Científica de Conflitos e Inteligência Vibracional Reversa. Laureado pela Universidade de Nice Sophie-Antípolis na França, em 2007, na categoria Água e Direito, pela consultoria nos resultados das ações para diplomáticas no Ministério Público do Estado do Paraná na tríplice fronteira para resolução de conflitos ambientais. Consultor do Ministério Público do Estado do Paraná e do Amapá para desenvolvimento de Planejamento Institucional do Ministério Público por Bacia Hidrográfica para Gestão de TAC, e de Curso de Capacitação em Resolução Científica de Conflitos a partir de princípios de justiça restaurativa para promotores de justiça dos estados do Amapá e do Paraná.

area, according to demands observed in the Letter of Brasília in 2016, by the National Office of the Public Prosecutor, and discuss strategies to make the environmental agreements enforceable.

Keywords: Environmental Agreement. Enforcement and Compliance. Public Prosecutor's Office.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Compreensão Equivocada do Legislador sobre o Meio Ambiente na Lei da Ação Civil Pública 3. Os Conflitos de Competência Comum e Concorrente e o Termo de Ajustamento de Conduta. 4. A Carta de Brasília e os Caminhos para Controle e Monitoramento da Exequibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta 4.1 Caracterização da Estrutura das Diretrizes da Carta de Brasília 4.2 As Diretrizes Estruturantes da Corregedoria Nacional do Ministério Público na Carta de Brasília 4.3 As Diretrizes para a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos 4.4 Diretrizes Dirigidas à Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias dos Ministérios Públicos para Avaliação, Orientação e Fiscalização das Atividades Jurisdicionais 4.4.1 Discussão dos Parâmetros de Gestão do TAC para Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos 5. Discussão dos Parâmetros de Gestão do TAC para Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos 5.1 Os Níveis de Gestão do TAC pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelos Ministérios Públicos 5.2 Mecanismos de Controle da Atividade Jurisdicional (TAC): Uma Contribuição Preliminar 7. Referências

1. INTRODUÇÃO

Desde que a Lei da Ação Civil Pública foi aprovada, em 1985, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)³ ainda não se constituiu como instrumento de cumprimento e controle efetivo da prestação jurisdicional no âmbito do Ministério Público, nem como instrumento de justiça social. Muitas discussões já foram realizadas sobre o TAC, fazendo considerações diversas. Entretanto, até o presente momento, em que pese diversas iniciativas, nenhuma dessas discussões apresentou uma metodologia prática que orientasse os promotores de justiça a estruturar um conjunto de informações e de procedimentos operacionais, bem como, mecanismos de gestão, para verificação do cumprimento dos Tacos, no âmbito da sua prestação jurisdicional no Brasil, em termos de reparação, mitigação e compensação. Da mesma forma, não foram criados mecanismos com variáveis e indicadores financeiros e técnicos, que norteassem a atividade diária dos promotores de justiça nos espaços de negociações em auxílio à elaboração dos ajustamentos de conduta.

A definição de um plano de ação com marco lógico, que deveria ser parte de todo TAC, para fins de avaliação da sua exequibilidade com controle de resultados, enquanto recurso de gestão, não é utilizado enquanto procedimento da atividade jurisdicional. A necessidade de mecanismos de gestão e marco lógico na elaboração dos TACs é tão marcante que, no ano de 2016, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, num documento chamado “Carta de Brasília”⁴, levantou um conjunto

3 O termo de Ajustamento de Conduta está previsto no § 6º do art. 5º da Lei nº 7347/1985 e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/2010: “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/index.php/4-o-que-e-o-termo-de-ajustamento-de-conduta>>. Acesso em: mar. 2017.

4 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf>. Acesso em: dez. de 2017

de diretrizes que teriam por objetivo a resolução dessas questões, já reclamadas desde a proclamação da Lei da Ação Civil Pública em 1985 e identificadas em sua integralidade por Lepri (2002). Em que pese o esforço meritório da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a Carta de Brasília resulta em apontar “o que fazer” e não “como fazer” para resolver essas questões. Nesse contexto, convém ressaltar que se a execução das diretrizes propostas não for realizada por meio de uma fundamentação que torne possível a integração dos resultados do controle e monitoramento, o processo continuará da mesma forma como começou, ou seja, sem os resultados esperados decorrentes das diretrizes propostas. É preciso ter em mente que o TAC, por necessitar de informações diversas para o seu “cumprimento de fazer”, demanda a implicação de variáveis de natureza pericial (aspectos e impactos ambientais); custos associados aos impactos ambientais (passivos contábeis); danos (infringências legais); dispositivos de conciliação (realização de acordos); procedimentos administrativos (controle e monitoramento do cumprimento legal), bem como, em caso de descumprimento, precisa de uma ação institucional integrada, até a finalização do processo via sentenças judiciais.

Além disso, pelos regimes de competência comum (administrativa) e concorrente (legislativa), as variáveis descritas anteriormente assumem contornos e regramentos diferentes nas esferas federais, estaduais e municipais, que por si só são um óbice à eficácia do “cumprimento de fazer” dos TACs, considerando respectivamente cada objeto de tutela. Para que todos esses processos e procedimentos sejam cumpridos, eles devem estar integrados numa estrutura de gestão certificada, por meio das etapas de planejamento, auditoria, administração e melhoria contínua do processo operacional, envolvendo fases de investigação, intervenção e avaliação. Na investigação, o legislador deve ter a clareza do contexto para propositura do objeto a ser tutelado. Na intervenção, o promotor de Justiça deve ser orientado sobre como proceder para que a prestação jurisdicional seja eficiente⁵, eficaz⁶ e efetiva⁷, a partir de um planejamento estratégico institucional⁸. E, na avaliação, os Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente das Promotorias de Justiça deverão fazer a verificação do cumprimento da função jurisdicional do Ministério Público por meio do que foi acordado no TAC, bem como o reconhecimento pela sociedade da função jurisdicional, e não da pessoa do agente público em questão. Por sua vez, o modelo de competências comuns e concorrentes nas diversas escalas espaciais (União, estados e municípios) não permite esse tipo de ação conjunta de forma sistematizada, em relação ao cumprimento do TAC.

Conforme a Carta de Brasília,

[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à Justiça, sendo um deles o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais

5 Capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos e tempo.

6 Relação entre resultados pretendidos e resultados obtidos num tempo determinado.

7 Resultado concreto em termos de mudanças significativas e permanentes.

8 Planejamento orientado para instituições, tendo como foco o atendimento dos objetivos públicos e das demandas sociais.

(art. 5º, XXXV, da CR/1988), e, o outro o sistema de acesso à justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas (Preâmbulo e art. 4º, inciso VII, da CR/1988).

Esses dois sistemas de acesso à justiça também precisam ser discutidos no tratamento do cumprimento do TAC, pois a ineficácia do sistema de acesso à justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas tem um impacto direto sobre o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais. Da mesma forma que o Ministério Público procura saídas para controle e monitoramento dos seus procedimentos relativos aos TACs, o Poder Judiciário, em seu processo de reforma⁹, também está procurando a celeridade de suas atribuições constitucionais.

Concomitantemente, a Corregedoria do Ministério Público, por meio da Carta de Brasília, suscitou a necessidade da criação de parâmetros de controle e monitoramento de todas as etapas que envolvem as suas atividades, entre elas, os TACs. Dessa forma, as diretrizes descritas na Carta de Brasília, ao serem implantadas, afetarão o cotidiano de todos os promotores de Justiça do Brasil, não só em sua atividade jurisdicional, mas também em mudanças significativas na sua estrutura funcional, considerando que a ineficácia da prestação jurisdicional se dá pela ausência desses requisitos de controle e de monitoramento. Esse processo promoverá a necessidade de que se pense num projeto nacional para todo o Brasil, organizando as ações de cada Ministério Público, para que todos tomem iniciativas distintas, em relação aos mesmos procedimentos. Essa medida acarretaria novamente um novo tipo de descontrole regional do princípio e dos resultados da independência funcional dos respectivos Ministérios Públicos em relação ao controle unificado dos procedimentos operacionais, entre os quais, o TAC. Necessário também ter um cuidado especial para redução do impacto das demandas vindouras, considerando que conflitos regionais de escala inter-regional (diferentes estados da Federação), ou transfronteiriços (diferentes países), mobilizarão concomitantemente diferentes ações da estrutura de Ministérios Públicos brasileiros e estrangeiros, para resolução dos conflitos ambientais.

Nessa perspectiva, não basta somente criar uma metodologia para verificação de cumprimento, controle e monitoramento desse título executivo extrajudicial. Há necessidade de que um conjunto de adaptações institucionais seja realizado para fazer frente a essa nova exigência que vem, de longe, reclamando uma solução, levando-se em consideração que o Ministério Público é o curador dos bens de interesse difusos e coletivos, e a sua ação no sentido de resolver essa questão impacta diretamente na promoção de uma nova cultura célere, para resolução de danos patrimoniais e extrapatrimoniais, em sua dimensão individual ou coletiva. Concomitantemente, estará reafirmando, enquanto instituição pública, seu compromisso com o erário público e suas ações de “investimento comunitário estratégico (ICE)”¹⁰ com toda a coletividade brasileira.

9 Projeto Financiado pelo Banco Mundial, que tem, entre outros objetivos, capacitar juízes e melhorar o desempenho operacional para promoção da cidadania por meio do acesso à Justiça.

10 Nova versão da responsabilidade social advogada pelo Banco Mundial. No ICE as ações devem estar voltadas para respostas às diretrizes da CNMP, e não somente em benefícios a fundo perdido para sociedade de uma maneira geral.

A adoção de uma metodologia de controle e monitoramento do TAC, por melhor que seja, sendo implantada na estrutura institucional do Ministério Público, sem as devidas mudanças de procedimentos operacionais, administrativos, legais e sociais, tornar-se-á mais um óbice à sua própria atividade. Conseqüentemente, daqui a alguns anos surgirá uma nova “Carta”, apontando novas diretrizes, para as diretrizes lançadas em 2016, que não foram implantadas de modo sistematizado numa estrutura de gestão. As mudanças a serem operadas não serão consideradas “encargos administrativos”, mas instrumentos que reduzirão a carga de trabalho dos promotores de Justiça, ampliando o tempo para melhorar a sua prestação jurisdicional.

A partir da análise comparada das diretrizes da Carta de Brasília, considerando o Ministério Público como instituição depositária de todas essas estratégias, se verifica que muitas das diretrizes propostas ainda estão sustentadas nos mesmos fundamentos que deram origem às não conformidades que a Corregedoria Nacional do Ministério Público pretende resolver. Isso significa que, se as diretrizes forem mais uma vez implantadas de forma descoordenada, e com alguns pressupostos já definidos nas considerações iniciais, constituir-se-ão num óbice futuro à gestão dos respectivos procedimentos em discussão.

Diante das ocorrências objetivas descritas, coloca-se a seguinte questão que irá nortear a discussão deste artigo: Quais diretrizes a Corregedoria Nacional do Ministério Público, bem como os Ministérios Públicos, deverão traçar para ter controle de todos os procedimentos operacionais, e entre eles, o TAC, garantindo, dessa forma, a prestação jurisdicional e a manutenção do Estado Democrático de Direito?

Este artigo está assim estruturado: na primeira parte far-se-á uma compreensão do *status* corrente equivocado dos legisladores sobre a produção da legislação ambiental que se remeterá às dificuldades da aplicação da Lei da Ação Civil Pública e do cumprimento do TAC; na segunda parte serão descritos os conflitos de competência comum e concorrente, bem como, a temporalidade envolvida no impedimento do cumprimento dos TACs desde procedimentos administrativos até as sentenças judiciais; na terceira parte buscar-se-á uma compreensão ambiental da legislação ambiental, e não uma compreensão do meio ambiente como objeto de tutela; e, na quarta etapa será apontado um caminho para que o conjunto das diretrizes da Carta de Brasília, lançada em 2016 pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, seja exequível.

2. A COMPREENSÃO EQUIVOCADA DO LEGISLADOR SOBRE O MEIO AMBIENTE NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA¹¹

Ao propor a tutela ambiental, o legislador acabou por segmentá-la em legislações específicas e incomunicáveis, rompendo com a compreensão ecossistêmica do meio

¹¹ Nosso objetivo neste item não é discutir a Lei da Ação Civil Pública, mas trazer experiências já realizadas no tratamento dessa questão a partir dos desafios já constatados no percurso da gestão e mediação dos conflitos ambientais em atividades de consultoria e pesquisas orientadas, a partir de análises de Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público brasileiro.

ambiente. Por sua vez, se a compreensão do que será objeto de fundamentação legal já está equivocada, a intervenção, enquanto etapa subsequente sobre o conflito decorrente, não será diferente, ou seja, não será passível de controle de resultados.

Conforme figura 1, a seguir, cada objeto de tutela é regulado isoladamente no âmbito do Direito Ambiental por um conjunto de legislações específicas.



Figura 1 – Regulação Doutrinária do Meio Ambiente por Objeto de Tutela
Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2004.

Assim, por exemplo, a legislação florestal não tem relação com a legislação dos recursos hídricos, dos animais e dos seres humanos que habitam determinada área. Logo, o solo sobre o qual uma árvore está plantada, os animais habitam e os homens constroem suas edificações, não apresenta nenhuma relação (grifos nossos). A legislação sobre uso e ocupação do solo tratará desse uso e ocupação, a legislação florestal tratará das árvores, a legislação que regula a proteção dos animais cuidará só dos animais, e as edificações humanas terão legislação específica no código de obras municipal.

Todas essas legislações ainda assim não estarão implicadas com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as legislações relacionadas às mudanças climáticas. Dessa forma, enquanto promotor de Justiça, como resolver essa questão, no âmbito de um conflito ambiental, integrando todas essas variáveis num Termo de Ajustamento de Conduta, quando a legislação não previu sanções para essas implicações, que surgirão quando da busca do acordo para a criação de um TAC? (grifos nossos).

Aqui começa o processo da ineficiência, ineficácia e inefetividade do Termo de Ajustamento de Conduta. O legislador, ao conceber a legislação ambiental numa perspectiva dicotômica e não ecossistêmica, gerou o “princípio da impossibilidade de gestão de um TAC” e da respectiva impossibilidade de realização do cumprimento de fazer, pelos seus respectivos agentes. (grifos nossos).

Entretanto, antes do conflito ambiental chegar ao Ministério Público por meio de uma denúncia, um conjunto de variáveis já se implicou. Por sua vez, essa implicação muitas vezes é desconhecida dos promotores de Justiça. Nesse caso, seria necessário que todo esse contexto de implicações fosse conhecido pelo promotor de Justiça, para que ele tivesse fundamentos concretos para a propositura de um TAC com controle de resultados.

Existe, nesse contexto, uma dificuldade muito grande em identificar o “objeto de conflito” que mobilizou uma denúncia e a proposição do TAC. Na maior parte das vezes, por ocasião da celebração de um acordo de “cumprimento de fazer ou não fazer”, discutem-se os “interesses e as dificuldades das partes envolvidas” no conflito conforme rege a legislação. Sem o completo acesso aos *fundamentos geradores do conflito, informações, avaliações periciais, conhecimento do contexto, avaliações econômicas, nexos de causalidade, bem como inexistência de indicadores de monitoramento, como será possível propor um TAC?* (grifos nossos).

É por isso que a grande parte dos TACs propostos não são exequíveis. A falta de informação, que levaria à estruturação de um plano de ação com estrutura de marco lógico, para fins de controle e monitoramento do TAC pelas Promotorias de Justiça, acarreta eventual descumprimento e proposição de Ação Civil Pública, sendo enviado para o judiciário para finalização por meio de sentença judicial.

Diante desse contexto, o legislador, ao não permitir uma compreensão ecossistêmica da legislação, promoverá o primeiro óbice ao descumprimento do TAC, quando da avaliação pericial dos aspectos e impactos ambientais no âmbito do Ministério Público. Da mesma forma, o promotor de Justiça não terá noção, tanto da “dimensão espacial” de reparação, mitigação e compensação, quanto da “dimensão temporal” necessária para que as ações sejam realizadas, pois não saberá por onde começar e até onde poderá ir. Na maior parte dos casos, as soluções mais adequadas são inviáveis financeiramente e podem comprometer a capacidade de inversão de recursos financeiros do agente poluidor inviabilizando o TAC. Por outro lado, os prazos legais se inviabilizam pelo tipo de ação requerida a ser desenvolvida, sem falar na dificuldade de apoio técnico especializado na maioria das Promotorias de Justiça do país, impossibilitando a adoção de regimes de controle e monitoramento que deverão ser realizados, não só na perspectiva da reparação, mitigação e compensação em cada caso, mas também no conjunto das implicações das ações a ser acordado no ajustamento de conduta.

Por outro lado, os Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente, mesmo fornecendo subsídios para as Promotorias de Justiça do interior e das capitais, muitas vezes, não conseguem atender tecnicamente às demandas e às especificidades de cada caso. Dessa forma, pode-se inferir que o Ministério Público precisaria de uma universidade, com todas as áreas de conhecimento, prestando suporte técnico, para atender ao conjunto de todas as demandas dos TACs, dada a complexidade envolvida num dano ambiental. Convém ressaltar ainda que, além da necessidade de suporte técnico para a proposição de TAC para os danos patrimoniais individuais e coletivos

lesados, há a questão dos danos ambientais de natureza extrapatrimonial, em sua dimensão individual e coletiva, cujos indicadores de controle e monitoramento são praticamente inexistentes em termos de sua aplicabilidade, considerando a possibilidade de reparação do direito da personalidade lesada pelo impacto ambiental, seja ela individual ou coletiva.

Assim, conforme descrito anteriormente na figura 1, o Direito Ambiental estaria regulando a base de cada objeto de tutela sem uma implicação das soluções a serem acordadas, no contexto de um conflito ambiental. Nessa perspectiva, a partir de análise de cenários, pode-se constatar que o resultado não irá aparecer, diferentemente do que ocorre na figura 2 a seguir:



Figura 2 – Regulação Doutrinária Ecosistêmica do Meio Ambiente
Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2004.

Conforme figura 2 acima, para que os Termos de Ajustamento de Conduta sejam efetivos no seu cumprimento com controle de resultados, dever-se-ia fazer uma “avaliação ambiental estratégica das legislações”¹² que incidem sobre cada tipo de impacto ambiental objeto do TAC, para dimensionar não conformidades legais que possam ser objeto de discussões, bem como da inviabilização de uma solução viável para o nexos de causalidade constatado objetivamente. Entretanto, como não se poderá mudar toda a legislação, nem a estrutura do Ministério Público para atender a todas essas questões, num primeiro momento, torna-se necessário pensar que alguma atitude precisa ser tomada, pois grande parte dos “110 milhões de processos que estão na esfera judiciária”¹³ poderia ter sido resolvida em fase pré-processual por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, a partir de mecanismos de “justiça restaurativa”, e não somente “retributiva”.

12 Não será discutida a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas ambientais neste artigo.

13 Informação extraída das considerações da Carta de Brasília, lançada em 2016 pela Corregedoria Nacional do Ministério Público brasileiro.

Corroborando as discussões anteriores, a Carta de Brasília, ao colocar a necessidade de desenvolvimento de uma “nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social”, como a sua primeira diretriz estruturante, reforça a “hipótese de refundamentação da função jurisdicional do Ministério Público na esfera ambiental, por meio de uma compreensão fenomenológica do meio ambiente” para gestão dos TACs conforme figura 2. A mudança buscada deverá trazer tanto novos mecanismos de intervenção e avaliação com controle de resultados para o Ministério Público, quanto o fortalecimento das práticas diárias dos promotores de Justiça na celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta.

Concomitantemente, será a primeira vez, que um Termo de Compromisso de Ajustamento levará em consideração o contexto integrado de um impacto ambiental promovido no âmbito de um conflito social, passível de consenso e de controle de resultados, a partir dos objetos envolvidos nos conflitos, e não dos interesses das partes envolvidas. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a função jurisdicional do Ministério Público se concretizará no âmbito do TAC, garantindo constitucionalmente o tão propalado “Estado Democrático de Direito”.

3. OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA¹⁴

Para Silva¹⁵ (1989) “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar as suas funções”. As competências, por sua vez, estão organizadas da seguinte forma, conforme figura 3, a seguir, em competências material (exclusiva e comum) e legislativa (exclusiva, privativa, concorrente e suplementar). Conforme a figura 3, no âmbito da aplicação de um TAC, em sua dimensão espacial e temporal, há que haver uma preocupação com o regime de competências estabelecido pela Constituição da República Brasileira.

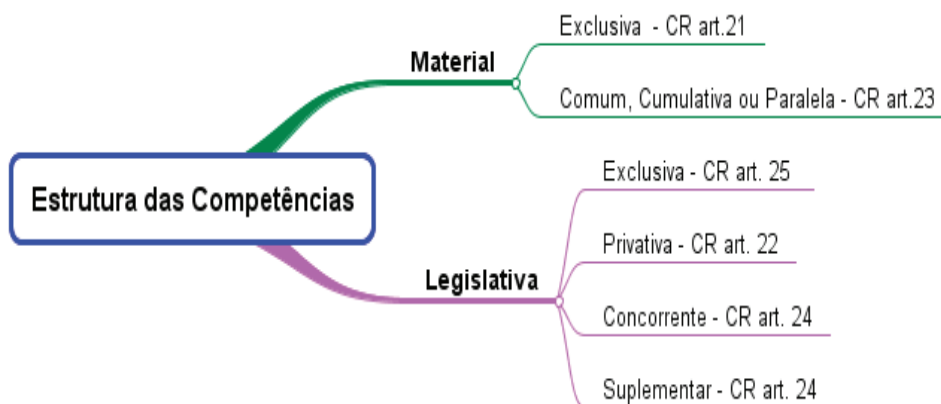


Figura 3 – Estrutura das Competências na Constituição da República (CR)
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2016.

14 Não será objetivo nesse item discutir a fundamentação doutrinária referente à competência comum (administrativa) e concorrente (legislativa), mas situar a sua importância para efetivação dos TACs no âmbito do Ministério Público.

15 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 413.

Nessa perspectiva, faz-se necessário que o promotor de justiça tenha conhecimento tanto do “objeto” quanto do “contexto” do conflito” para que, em seguida, possa estabelecer um “mapa” do que será seu instrumento de intervenção, com vistas à proposição de um futuro TAC. Sem conhecer efetivamente o que será objeto de intervenção não se tem como identificar quem está envolvido direta e indiretamente no conflito em discussão, para que as respectivas competências sejam reconhecidas como agentes públicos participantes solidários da viabilização do TAC.

A gestão dos conflitos de competências comuns e concorrentes ainda é um dos maiores problemas para a efetividade dos procedimentos operacionais para finalização dos TACs. Muitas vezes por falta de informações, o promotor de Justiça convoca as partes envolvidas e instituições públicas, que pretensamente teriam competências para regular ações diversas (deliberativas, consultivas, fiscalizatórias, administrativas, avaliativas etc.) sobre o conflito em questão. O resultado é que as ações se tornam inócuas pelo fato de que muitas instituições públicas convocadas não teriam competência comum nem concorrente, em face de não terem relação direta com a demanda requerida pela Promotoria de Justiça. Esse tipo de mapeamento deveria ser realizado pelos Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente dos Ministérios Públicos, melhorando a prestação jurisdicional e o controle da eficiência, eficácia e efetividade dos TACs.

O promotor de Justiça, nesse caso, ao não considerar “a capacidade de fazer da instituição pública” objetivamente por meio de uma avaliação institucional acaba por propor um TAC inexecutável. Nesse sentido, a Carta de Brasília, ao propor o planejamento estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público enquanto diretriz estruturante estará dando o primeiro passo para invalidar o processo que está iniciando.

Com relação ao Planejamento Estratégico, deve-se considerar que este não foi pensado para a avaliação institucional. Por essa razão, o Ministério Público, em suas diretrizes, levanta questões que não são de sua competência constitucional e regimental. A utilização da avaliação institucional traria, tanto para a Corregedoria Nacional do Ministério Público quanto para os Ministérios Públicos, num primeiro momento, a noção de suas capacidades de fazer e, num segundo momento, serviria para dotar os Centros de Apoio Operacional de Meio Ambiente dessa competência técnica para avaliar as instituições a serem envolvidas nos TACs e suas reais capacidades de intervenção. Tem-se verificado que toda vez que se ignorou o planejamento institucional, em detrimento do planejamento estratégico, os objetivos não foram atingidos, pois cada um deles foi pensado para um tipo de aplicação diferente, com objetivos diversos, o primeiro em responder as demandas da sociedade a partir da avaliação das instituições públicas, e o segundo para atender ao mercado. Assim, os modelos cognitivos dos agentes públicos, e entre eles, os promotores de Justiça, ainda estão presos a discussões, pressupostos e metodologias que os impedem de avançar em direção à solução dos seus conflitos institucionais mais imediatos. Não se pode mais ignorar que todas as instituições

públicas possuem problemas estruturais, tampouco fazer de conta que o puro cumprimento da lei, por si só, resolverá todos os problemas. Se nem mesmo o Ministério Público conseguiu ainda se institucionalizar no âmbito de sua ação, para controle e monitoramento dos TACs, como adjudicar idêntico procedimento para instituições públicas das diversas esferas da Administração Pública, exigindo “cumprimento de fazer”?

As instituições públicas, por sua vez, quando convocadas por estarem vinculadas a um determinado conflito ambiental, deixam sempre claros problemas de “natureza institucional”, e não de “natureza estratégica”, relativamente ao cumprimento de fazer. As dificuldades apontadas são sempre de caráter financeiro (falta de recursos financeiros para inversão na solução proposta), técnico (falta de mão de obra especializada na temática em questão), operacional (logística para fiscalização etc.), tecnológicos (equipamentos, laboratórios etc.).

Se as instituições que deveriam fazer parte do cumprimento de fazer, ao serem convocadas pelo Ministério Público, não têm a mínima condição de realizar um tipo de controle e monitoramento, como chegar à efetividade do TAC? (grifos nossos).

Aqui cabe uma mudança de perspectiva, para que as competências constitucionais de base administrativa e legislativa sejam reconhecidas e voltadas para a realidade das instituições públicas brasileiras que operam o controle e o monitoramento do meio ambiente. Da mesma forma, o Ministério Público não poderá ser responsabilizado civil, penal e criminalmente pela inefetividade dos TACs. Cabe à Corregedoria Nacional do Ministério Público repensar a Carta de Brasília como a saída para as diretrizes propostas, e não sustentar as diretrizes que levarão as novas exigências técnicas e operacionais na contramão da história ao utilizar metodologias, pressupostos, sistemas de planejamento, procedimentos operacionais, procedimentos técnicos, recursos metodológicos que inviabilizaram, até o presente momento, a efetividade do TAC.

Se o conhecimento da real condição da instituição se tornou claro, é hora de reavaliar se tudo o que foi realizado até o presente momento não deu certo, por que utilizar os mesmos recursos que não deram certo para resolver as diretrizes atuais? (grifos nossos).

4. A CARTA DE BRASÍLIA E OS CAMINHOS PARA CONTROLE E MONITORAMENTO DA EXEQUIBILIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Nesta parte será analisada a estrutura da Carta de Brasília em suas diferentes proposições de diretrizes como esforço inicial da Corregedoria Nacional do Ministério Público visando estabelecer orientações o controle e o monitoramento de suas competências jurisdicionais, que ficaram sistematizadas em três partes: as diretrizes estruturantes, as diretrizes para membros do Ministério Público e as diretrizes para controle, fiscalização e monitoramento das atividades relacionadas à prestação jurisdicional dos promotores de Justiça.

4.1 A Caracterização da Estrutura das Diretrizes da Carta de Brasília

Nesta parte serão caracterizadas as “diretrizes estruturantes” da Carta de Brasília, produzidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, conforme figura 4 a seguir, com vistas ao cumprimento do TAC. A Carta de Brasília foi organizada da seguinte forma:

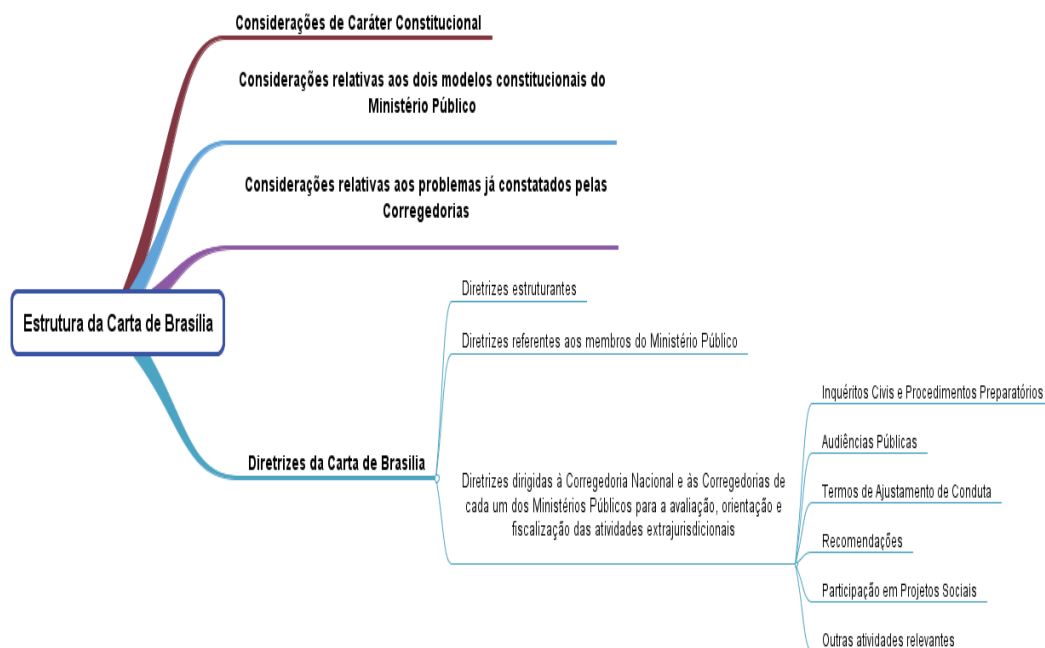


Figura 4: Estrutura das Diretrizes Estruturantes para o Ministério Público da Carta de Brasília
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

- Na **primeira parte**, foram realizadas considerações constitucionais referentes à natureza da atividade da Corregedoria Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos, demarcando objetivamente seu campo de atuação e prerrogativas legais. As considerações, por sua vez, dividiram-se em duas partes: a primeira referente aos dois modelos constitucionais de atuação do Ministério Público, e a segunda referente às não conformidades já levantadas pelas Corregedorias no âmbito da atuação do Ministério Público referente ao cumprimento de sua prestação jurisdicional;
- Na **segunda parte**, foi estabelecido o conjunto das diretrizes levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público que ficaram divididas em três partes, conforme será descrito a seguir: as diretrizes estruturantes, as diretrizes referentes aos membros do Ministério Público e as diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e ao Ministério Público para avaliação, orientação e fiscalização das atividades extras jurisdicionais.

Com relação à primeira parte, dever-se-á verificar se as não conformidades já levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, referentes ao cumprimento de sua prestação jurisdicional, podem ser plenamente satisfeitas pelas determinações referentes aos dois modelos constitucionais de atuação em que o Ministério Público se assenta, principalmente em relação às implicações ao planejamento estratégico funcional, conforme já discutido anteriormente.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público desempenha papel ordenador inestimável com os Ministérios Públicos que deverá ser reforçado não só por meio de orientações, mas também por meio de uma estrutura de controle nacional em moldes de certificação que garanta os padrões mínimos de qualidade da prestação jurisdicional. Ao final, deverá resultar na institucionalização do Ministério Público, e não da figura do promotor de Justiça, elevando o grau de institucionalização perante a sociedade brasileira.

Na avaliação da segunda parte deverá ser reforçada a necessidade de que todas as variáveis institucionais tenham precedência sobre as variáveis para planejamento das ações do Ministério Público brasileiro: as diretrizes estruturantes remetem-se às questões de organização da Instituição, as diretrizes referentes aos membros do Ministério Público aos recursos humanos, e as diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e ao Ministério Público para avaliação dizem respeito à orientação e fiscalização das atividades extra jurisdicionais, de natureza operacional na avaliação institucional. Dessa forma, urge sinalizar que são as diretrizes da primeira parte que deverão ser revistas para viabilizar as diretrizes da segunda parte, caso contrário, o processo inverso acontecendo será iniciado mais um processo sem controle dos resultados definidos nas diretrizes.

4.2 As Diretrizes Estruturantes da Corregedoria Nacional do Ministério Público na Carta de Brasília

As diretrizes estruturantes, conforme figura 5, a seguir dizem respeito aos fundamentos que deverão guiar tanto a Corregedoria Nacional do Ministério Público quanto os Ministérios Públicos de uma maneira geral, no âmbito da fiscalização, controle e monitoramento das atividades que envolvem a prestação jurisdicional, entre elas, o TAC. Para isso, as ocorrências que levaram às diretrizes devem ser consideradas como “fenômeno institucional”. Caso contrário, assim como foi discutida a perda da compreensão ecossistêmica do meio ambiente pelo legislador acontecerá em relação à estrutura do Ministério Público, quando de sua prestação jurisdicional.

Se a diretriz estruturante inicial da Corregedoria Nacional do Ministério Público parte da necessidade de transformação da realidade social, esta assumiu para si uma responsabilidade de ser agente não só de fiscalização, controle e monitoramento das atividades relativas à prestação jurisdicional, mas também de criar uma resposta nova para questões não resolvidas na Instituição. Dessa forma, a questão não é inicialmente operacional, mas de fundamentação de princípios que deverão nortear a Instituição daqui para frente, diante dos novos contextos e desafios a serem trilhados. Nessa perspectiva, convém levantar as seguintes questões: a) *a partir dessa diretriz estruturante, todas as determinações legais, constitucionais e regimentais vigentes tornariam possível que a Corregedoria Nacional do Ministério Público e os Ministérios Públicos avançassem na direção pretendida com controle de resultados?; e b) Por onde a Corregedoria Nacional do Ministério Público vai começar a definir os parâmetros de gestão de sua atividade jurisdicional tornando possível, inclusive, novas modalidades de controle, fiscalização e monitoramento da prestação jurisdicional?* (grifos nossos).

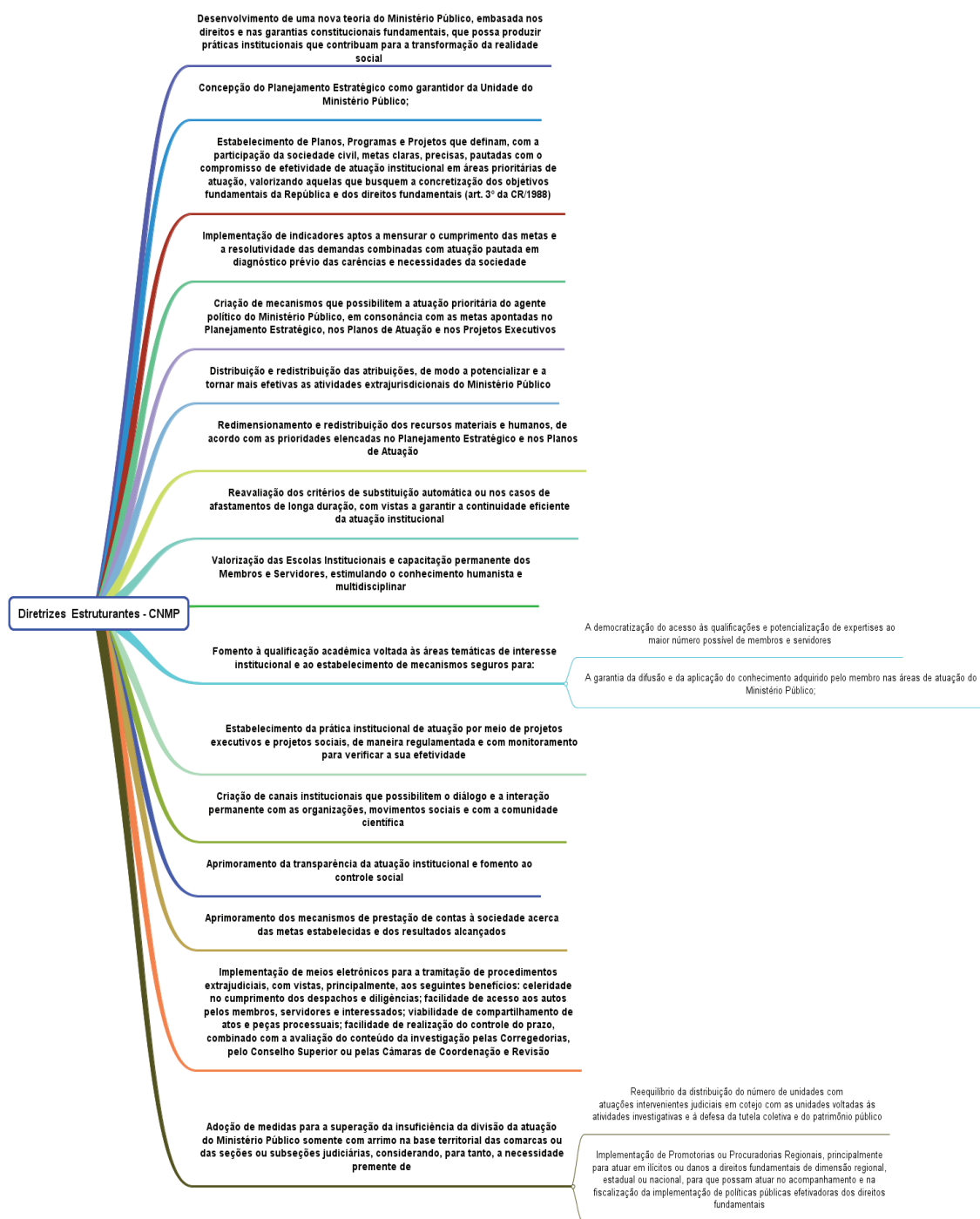


Figura 5: Diretrizes Estruturantes para o Ministério Público da Carta de Brasília
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2016.

A partir das respostas às questões postas no parágrafo anterior, a Corregedoria Nacional do Ministério Público e os Ministérios Públicos poderão afirmar futuramente se as diretrizes promoverão: a transformação da realidade social; se o planejamento estratégico foi a melhor saída; se conseguiram realizar o controle de todos os planos, programas e projetos decorrentes de políticas públicas em que o Ministério Público deve ser o agente legitimador, e não outras instâncias deliberativas, já que a prestação da atividade jurisdicional diz respeito à referida Instituição; se os indicadores criados mensuraram efetivamente as atividades

relativas à prestação jurisdicional; se o Ministério Público conseguiu ser o agente político relativo à prestação jurisdicional; se o Ministério Público conseguiu ser o agente político intermediador de questões relativas à natureza de sua atividade; se todos os novos princípios conseguiram mudar o perfil de gerenciamento dos processos operacionais visando redimensionar o volume de atividades com os ativos de pessoal para desenvolvimento das atividades; se os processos de formação de pessoal estavam voltados para atendimento das demandas institucionais e de seu corpo funcional; se muitos de seus projetos de outras naturezas são de sua competência regimental; se os mecanismos de comunicação social funcionaram e tornaram visíveis para a sociedade e seus diferentes agentes tanto a função quanto as atividades desenvolvidas pelos Ministérios Públicos; se nesse novo contexto foram criados mecanismos efetivos de prestação de contas, em suas mais diversas acepções para os diferentes interlocutores; e, por fim, se os princípios adotados criaram um clima interno voltado para compartilhamento de processos de gestão de conhecimento, e de comunidades de práticas jurisdicionais, para celeridade do processo de prestação dos serviços jurisdicionais perante a sociedade brasileira.

Nesse diapasão, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deve considerar que cada diretriz é uma ação a ser desenvolvida no seu âmbito interno e dos Ministérios Públicos, inserida primeiramente numa política que dê bases para o desenvolvimento de planos, programas e projetos, com orçamentos definidos e prazos a serem cumpridos. Se a Carta de Brasília não for institucionalizada como instrumento de gestão, será mais uma “Carta de Intenções” num contexto em que suas diretrizes não terão amparo institucional, a exemplo de outras iniciativas desse tipo na Administração Pública brasileira.

Conforme pode ser observado, a partir da descrição das diretrizes estruturantes, será necessária uma reforma no Ministério Público brasileiro, numa escala progressiva para que a prestação jurisdicional seja garantida para toda a sociedade brasileira.

As diretrizes apontam para a confecção de um plano e programa, que deverá ter amparo para ações de planejamento institucional, que se reverterá em projetos nacionais, e dos respectivos Ministérios Públicos considerando as suas especificidades. O projeto é ambicioso, entretanto possível, dentro de uma perspectiva institucional, e não de mandatos eletivos. O que está em discussão é a instituição, bem como a efetividade de sua prestação jurisdicional, e nessa perspectiva um processo de mudança dessa natureza deve ser independente de qualquer tipo de interferência externa que venha pôr termo às mudanças em andamento.

Tomemos como exemplo o Projeto “Brasil 3 Tempos”¹⁶, que iniciou em 2004 uma proposta inédita de planejamento governamental de longo prazo, estabelecendo o cumprimento de metas reais até o ano de 2110¹⁷. De igual forma, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deve se repensar como Instituição numa perspectiva de ações

16 Esse projeto foi iniciado em 2004 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, visando iniciar a noção de planejamento governamental de longo prazo, pensando o país como nação.

17 O ano de 2110 foi adotado como o ano em que a diversidade social teria sido extinta do Brasil, com base nos estudos de prospecção estratégica do Projeto Brasil 3 Tempos.

de curto, médio e longo prazo, ou seja, onde quer estar daqui a 10, 20 ou 50 anos. Para isso, será necessário que promotores de Justiça tenham a mínima noção de gestão de conflitos ambientais em seu contexto jurisdicional, bem como das implicações de suas atividades nesse novo marco regulatório que será estabelecido, pois haverá mudanças de procedimentos administrativos que precisarão ser integrados aos TACs para que a celeridade no processo de prestação jurisdicional seja eficiente, eficaz e efetiva.

4.3 As Diretrizes para a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos

As diretrizes para os membros do Ministério Público são as mais complexas em termos de realização, dado o conjunto de não conformidades levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, conforme figura 6 a seguir.

Todo sistema de gestão, seja ele de que tipo for, precisa estar voltado para os objetivos fundamentais a serem atingidos (operacionalmente) e atendidos (sociedade de uma maneira geral). As diretrizes, enquanto instrumento de gestão, são indicações do que fazer, portanto não se constituem num plano de ação, pois nem sequer foram avaliadas em termos de gravidade, urgência e tendência. Portanto, será necessária, agora sim, a partir de uma visão estratégica institucional da Corregedoria Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos, a definição das prioridades.

A caracterização de cada diretriz, a partir do cruzamento das variáveis de gravidade, urgência e tendência, fornecerá, a partir de uma perspectiva institucional, a prioridade das ações de curto, médio e longo prazo, considerando as pressões legais e da sociedade relativamente ao cumprimento da prestação jurisdicional. Stiglitz,¹⁸ ao analisar os erros cometidos pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial em suas orientações a projetos desenvolvidos em diversos países, aponta equívocos cometidos no “sequenciamento” e “cadenciamento” do financiamento de projetos para diversos países, que se tornaram ineficazes ou inócuos, como também, por vezes, contraproducentes, exatamente porque não consideram questões desse tipo como relevantes.

As contribuições de Silva (2013) são importantes para demarcar a relação entre “tempística”¹⁹ e o processo de gestão das diretrizes levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público a serem implantadas nos Ministérios Públicos dos diversos estados brasileiros. Quando se analisa a implantação de projetos, sejam públicos ou privados, não se pode esquecer, da importância em integrar tipos de finalidades desses projetos em relação aos diferentes públicos-alvo, que possuem princípios, perspectivas e valores distintos entre si. A compreensão desse tipo de entendimento, muitas vezes, leva anos para ser identificada, colocando em risco os cronogramas dos planos, programas e projetos que estão em fase de desenvolvimento. Como as diretrizes ainda não fazem parte de um plano ou programa que redundará em vários projetos, sem marco lógico,

18 STIGLITZ, J. *Globalization and its Discountents*. [S.l.]: Ed. Norton, 2002. p. 149

19 SILVA, Harrysson Luiz da. Tempística em Projetos. In: AVILA, Antônio Victorino. *Gestão do controle e planejamento de empreendimentos*. Florianópolis: Autores, 2013. p. 443-467.

cronograma e orçamentos definidos, seu processo inicial descoordenado se torna um óbice, que irá multiplicar não conformidades operacionais pela impossibilidade do cumprimento dos TACs e de todos os procedimentos operacionais que tenham relação com a prestação jurisdicional. Dessa forma, torna-se temerário esquecer que a avaliação do “tempo ou horizonte” de execução de um plano, programa ou projeto decorrente das diretrizes da Corregedoria Nacional do Ministério Público é de fundamental importância para seu cumprimento.

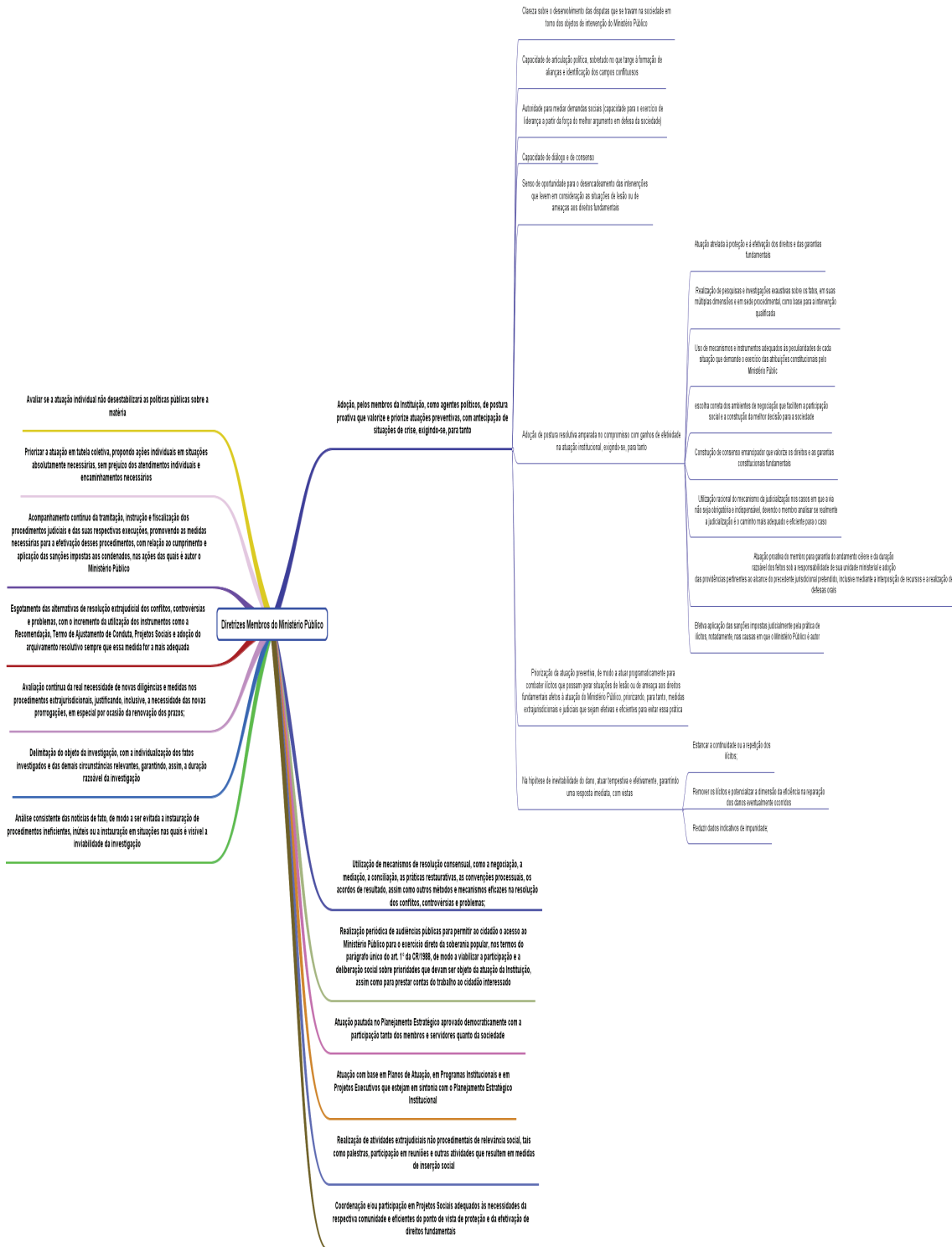


Figura 6: Diretrizes da Carta de Brasília para os membros do Ministério Público
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

Já se tornou frequente que grandes empreendimentos sejam objeto de denúncias no Ministério Público por impactos presumíveis, sem uma verificação objetiva dos seus resultados, mesmo considerando que todas as licenças exigidas para a sua execução tenham sido expedidas, regularmente, pelas autoridades competentes. Para que as diretrizes tenham um impacto direto nos Ministérios Públicos, o maior problema será identificar a sequência com que se iniciarão os planos e programas, bem como identificar em que estágio institucional está cada Ministério Público em relação às diretrizes da Carta de Brasília. Será necessário avaliar essa sequência de atividades em cada caso, para que a adesão dos Ministérios Públicos ocorra de forma integral e que as atividades ocorram sem perda de continuidade por problemas diversos, principalmente de recursos humanos.

Por “**sequência**” entende-se o conjunto de ações e iniciativas que deveriam vir antes ou depois, sua ordem de inserção no projeto, bem como implicações relativas ao momento em que cada ação deva ser idealmente aplicada relativamente a outras ações previstas. A sequência será diferente em cada Ministério Público em decorrência de seu estágio atual de institucionalização. Essa sequência de ações não consideraria somente a estrutura lógica do plano ou programa de cada diretriz, mas também as intervenções resultantes das consultas e dos processos de governança democrática, relativamente às demandas de cada Ministério Público.

Nessa perspectiva, a “**cadência**” será a velocidade com que os diferentes Ministérios Públicos estarão inseridos no planejamento das mudanças propostas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, quanto ao seu estágio de desenvolvimento institucional e de sua prestação jurisdicional. Da mesma forma que na sequência, a cadência da implantação das diretrizes será diferente em cada Ministério Público a partir da consideração de seu estágio de institucionalização.

Por “**cadenciamento**” entende-se a compreensão do processo de integração dos diferentes públicos-alvo na estrutura, resultados e impactos dos planos e programas que cada Ministério Público irá desenvolver, com vistas à alteração da sua prestação jurisdicional em relação ao TAC.

Por sua vez, a Corregedoria Nacional do Ministério Público não deverá esperar que os Ministérios Públicos entrassem em “bloco” para começar o processo das mesmas metas, considerando os diferentes níveis de estágio institucional destes, nos diferentes estados da Federação brasileira. O consenso em processos de gestão de conflitos não é a unificação de uma decisão, mas a compatibilização dos diferentes interesses envolvidos numa diretriz que atenda aos interesses de cada Ministério Público no contexto das diretrizes da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Se os diferentes níveis de institucionalização não forem verificados adequadamente, o processo iniciado estará fadado ao fracasso. Por isso é necessário que a Corregedoria Nacional

do Ministério Público seja o órgão coordenador das diretrizes no âmbito das ações para cada Ministério Público.

Aqui se inicia o princípio da capacidade de gestão da Corregedoria Nacional do Ministério Público com os Ministérios Públicos para efetivação do conjunto das diretrizes da Carta de Brasília. Em alguns casos, a Corregedoria Nacional do Ministério Público precisará fortalecer as capacidades locais dos Ministérios Públicos para dirimir qualquer tipo de problema relativo à implantação das diretrizes de fiscalização, controle e monitoramento dos TACs e de todas as atividades relacionadas à sua atividade jurisdicional.

Nessa perspectiva, o planejamento e o cronograma executivo dos planos e programas de cada Ministério Público deverão ser revistos permanentemente, a cada possível não conformidade encontrada. Da mesma forma, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deverá conduzir seu processo de governança de modo dirigido, proporcionando, nessa perspectiva, a implantação dos planos, programas e projetos dos Ministérios Públicos que estarão em processo de desenvolvimento de seus procedimentos operacionais.

Uma vez compreendido o “sequenciamento” adequado para implantação dos planos e programas das diretrizes, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deverá avaliar a “**intensidade**” de implantação das diretrizes, que podem ser exequíveis ou não, conforme os recursos disponíveis, dependendo do grau de mobilização dos Ministérios Públicos. Essa intensidade pode ser mensurada pela quantidade de recursos envolvidos em um determinado momento em termos físicos, humanos e financeiros. Esse também é um grave problema em planos e programas institucionais de média e longa duração. A Corregedoria Nacional do Ministério Público deverá também condicionar a intensidade de implantação das diretrizes a partir da concentração de uso de recursos no tempo. Dessa forma, quanto mais recursos se concentram em um determinado período de tempo, maior a intensidade de implantação das diretrizes, mas isso não deve ser levado em consideração relativamente aos Ministérios Públicos, que estão em diferentes níveis de institucionalização.

A verificação da capacidade dos diferentes Ministérios Públicos para o desenvolvimento das atividades em períodos concentrados ou esparsos é que dará o tom da intensidade do desenvolvimento da implantação das diretrizes, em função do envolvimento com outras atividades. A predisposição a ações de aprendizado e mobilização coletiva está limitada pela absorção imposta pelas atividades diárias, e, na mesma perspectiva, a alternância no cronograma do projeto, entre ações de baixa, média e alta intensidade, tende a permitir uma gestão mais sólida do que sequências de ações de uma mesma intensidade. A Corregedoria Nacional do Ministério Público pode, nessa perspectiva, pensar numa Plataforma de Planos e Programas para implantação das diretrizes levantadas, como princípio norteador para que cada Ministério Público tenha parâmetros para iniciar o seu processo interno.

Dessa forma, a partir dos princípios utilizados para implantação das diretrizes, poder-se-á verificar se o tipo de fundamento que sustenta a compreensão de cada Ministério Público acerca das diretrizes tornará possível que o MP não tenha problemas com relação à gestão da sua prestação jurisdicional. Todas as atividades a serem desenvolvidas no âmbito de projetos institucionais internos e externos deverão ser avaliadas na perspectiva da **cadência**, da **intensidade** e do **sequenciamento**, para que recursos envolvidos nessas atividades também não sejam efetivamente eficazes nos resultados a serem atingidos. Todas as diretrizes relacionadas para os membros do Ministério Público devem ser consideradas para todos os níveis das respectivas instituições, já que o processo é sinérgico. Não se deve considerar que o problema é somente dos procedimentos operacionais, deve-se pensar a instituição como um todo e parte de um mesmo processo de mudança, que começará a ser operado a partir da implantação das diretrizes da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Todas as diretrizes descritas e relativas ao corpo funcional do Ministério Público devem também ser objeto de avaliação dos Ministérios Públicos, considerando que essa avaliação partiu de suas Corregedorias. Se o processo é de mudança e a transparência é exigida, nada como submeter aos avaliados os resultados de sua avaliação para a Corregedoria, com base nos procedimentos relacionados às atividades jurisdicionais.

4.4 Diretrizes Dirigidas à Corregedoria Nacional do Ministério Público e às Corregedorias dos Ministérios Públicos para Avaliação, Orientação e Fiscalização das Atividades Jurisdicionais

Nesta parte serão analisadas as diretrizes produzidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para avaliação, orientação e fiscalização das atividades jurisdicionais, conforme figura 7 a seguir.

As diretrizes propostas relativas à avaliação, à orientação e à fiscalização das atividades jurisdicionais estão vinculadas diretamente aos procedimentos operacionais e à capacidade de recursos físicos, humanos, financeiros, tecnológicos, à gestão do conhecimento, à formação e à capacitação técnica no atendimento a todas as demandas descritas pelas diretrizes e que serão objeto de implantação de cada Ministério Público. Não se pode esquecer que as diretrizes para avaliação, orientação e fiscalização das atividades jurisdicionais, por si só, se forem alteradas não conseguirão se sustentar institucionalmente. O que isso quer dizer?

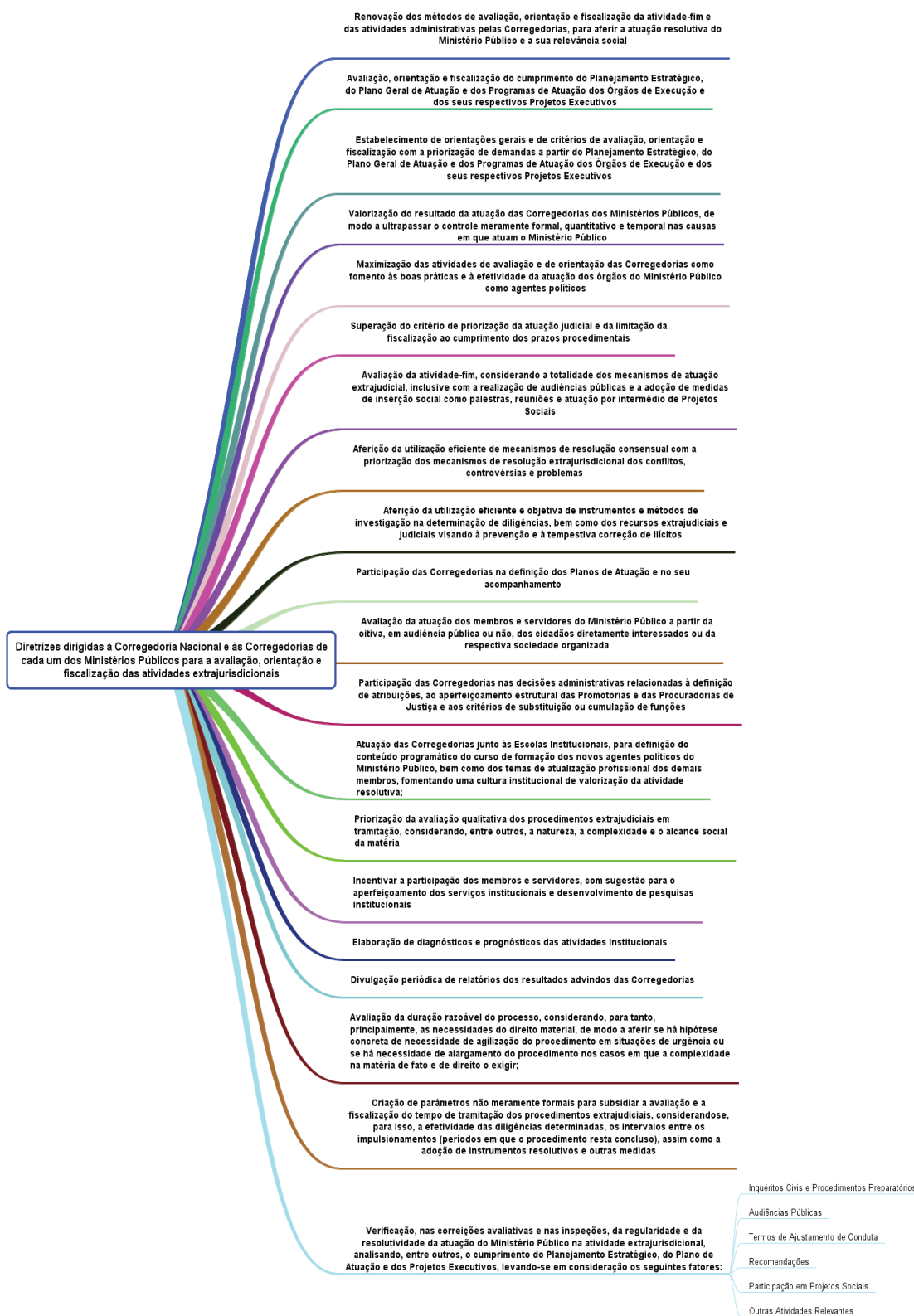


Figura 7: Diretrizes para a Corregedoria Nacional e de cada Ministério Público da Carta de Brasília – Parte I
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

Quando no início deste artigo se falou da compreensão ecossistêmica do meio ambiente perdida pelo legislador ao sistematizar a legislação ambiental, derivando disso o potencial de ineficácia do TAC, processo idêntico ocorrerá em relação às diretrizes. Mesmo as diretrizes sendo setorizadas e classificadas segundo a lógica interna da Corregedoria Nacional do Ministério Público no levantamento realizado, estas devem ser consideradas em bloco para que os resultados esperados sejam atingidos.

Como já se sabe, em função da estrutura organizacional das instituições públicas, em certos casos, terem autonomia administrativa, segmentos começam a desenvolver mudanças de procedimentos internamente, sem uma relação com o contexto do qual fazem parte, dessa forma acabam por gerar mais problemas do que soluções, pois a instituição é uma só. Nessa mesma perspectiva, se tal contexto for base para os Ministérios Públicos desenvolverem ações à revelia da Corregedoria Nacional do Ministério Público, todo esforço nacional de sistematização de diretrizes comuns não será objeto de gestão, nem pela Corregedoria, nem pelos respectivos Ministérios Públicos que adotarem isoladamente essas mudanças propostas pelas diretrizes nacionais. No afã de resolver as questões de caráter imediato, gestores públicos proativos acabam antecipando-se em certas ações, e, por fim, acabam por criar demandas que não terão respaldo institucional e muito menos operacional.

Em linhas gerais, o correto seria realizar uma avaliação de gerenciamento de processos operacionais de cada diretriz operacional para se verificar todos os problemas decorrentes em todas as áreas que têm relacionamento com aquela atividade na estrutura organizacional do Ministério Público. Nessa perspectiva deverão ser tomadas a avaliação, a orientação e a fiscalização como macroprocessos operacionais que nortearão a identificação dos processos, subprocessos, atividades e tarefas.

Essa sequência lógica implicará um mapa de identificação de todas as não conformidades operacionais em todas as áreas, processos, atividades e tarefas de todos os setores relacionados às atividades de prestação jurisdicional.

A partir dessas considerações, ter-se-á em mãos um diagnóstico da estrutura institucional de cada Ministério Público, que deverá ser utilizado como base pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para verificar, acompanhar, fiscalizar e controlar a implantação das diretrizes da Carta de Brasília, tendo como diferencial de análise os níveis de institucionalização do Ministério Público.

4.4.1 Discussão dos Parâmetros de Gestão do TAC para Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos

Nesta parte serão analisados os parâmetros de gestão do TAC pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para si e para os Ministérios Públicos, conforme figura 8, a seguir, para cumprimento de sua função jurisdicional.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público considerou, na sua avaliação relativa às diretrizes para mudança de direção da atuação jurisdicional dos Ministérios Públicos, os seguintes macroprocessos operacionais: inquéritos civis; procedimentos preparatórios; termos de compromisso de ajustamento de conduta; audiências públicas; recomendações; participações em projetos sociais; e, outras atividades relevantes.

Num primeiro momento, o conjunto desses macroprocessos operacionais deverá ser avaliado em cada Ministério Público para verificar: se todos os Ministérios Públicos possuem os mesmos macroprocessos como atividades em seus organogramas funcionais; se existe algum macroprocesso não implantado, ou se todos estão implantados, e qual o estágio destes relativamente ao cumprimento de fazer do TAC. Todas as atividades relacionadas e seus processos, subprocessos, atividades, documentos e tarefas devem ser constantemente verificados desde o início da implantação das mudanças. O resultado da avaliação de um conjunto de mudanças documentadas, ao longo de um período, poderá ser utilizado numa auditoria, como resultado de melhoria contínua do processo operacional das funções jurisdicionais.

Convém ressaltar que membros do Ministério Público envolvidos em suas atividades diárias dificilmente estarão disponíveis para o desenvolvimento dessas novas atividades, já que a rotina diária os absorve nos afazeres jurisdicionais, não abrindo tempo para esse tipo de participação em mudança dos processos operacionais.

Será necessário que uma equipe independente avalie e forneça os subsídios necessários para que o processo ocorra. Nesse caso, seria interessante que a Corregedoria Nacional do Ministério Público se integre num programa de qualidade, em que todas as diretrizes podem ser objeto de sistematização em modelos de planejamento de sistema de gestão institucional. Essa, sem dúvida, é a parte mais demorada, conflituosa, trabalhosa, em função dos encargos decorrentes das exigências das diretrizes que, segundo as orientações dos programas de qualidade, podem ser selecionadas num primeiro momento, considerando as pressões que o Ministério Público recebe dos seus diferentes interlocutores frente à natureza das suas atividades nas áreas já descritas anteriormente.

Da mesma forma, todas as atividades, bem como todo tipo de participação, deveriam estar centradas na nova modalidade definida pelo Banco Mundial de “Investimento Comunitário Estratégico”, em que as ações sociais devem responder às diretrizes da instituição para atendimento à população beneficiária, e não à destinação de recursos “a fundo perdido” para ações sem controle de resultados, e que não impactam diretamente sobre as diretrizes já levantadas.

Nessa perspectiva, esperar-se-ia que ações dessa natureza fossem estruturadas visando dar não só ao TAC, mas também a todas as atividades relacionadas aos Ministérios Públicos, um conjunto de projetos que impactem diretamente na efetividade das diretrizes propostas.

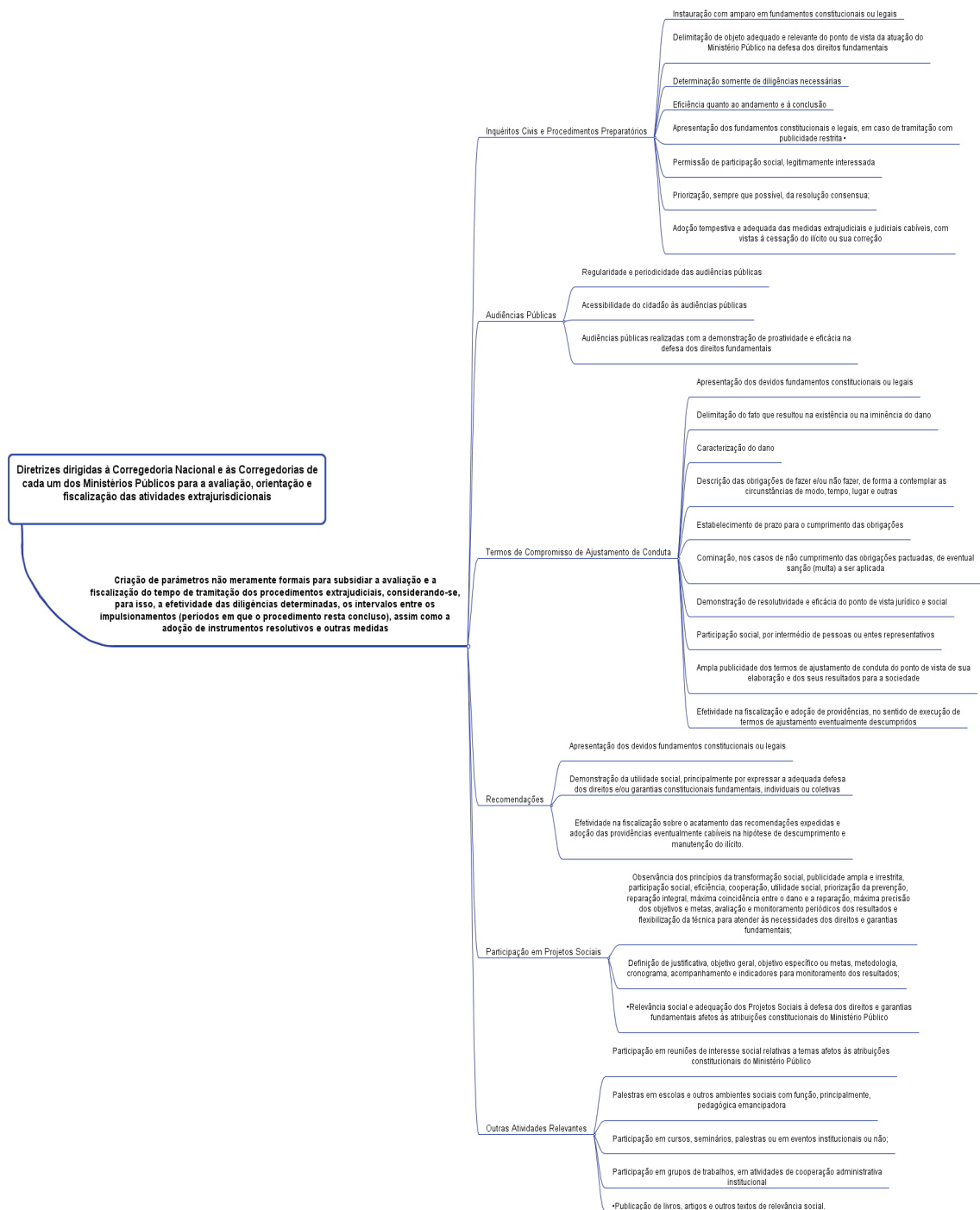


Figura 8: Diretrizes para a Corregedoria Nacional e de cada Ministério Público da Carta de Brasília – Parte II
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

5. DISCUSSÃO DOS PARÂMETROS DE GESTÃO DO TAC PARA A CORREGEDORIA NACIONAL E AS CORREGEDORIAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

A partir da discussão sobre os limites e possibilidades de viabilidade da implantação das diretrizes para melhoria da qualidade da prestação das atividades jurisdicionais, serão apresentados alguns recursos que poderão ser objeto de controle do cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público

na área ambiental, conforme demandas verificadas na Carta de Brasília no ano de 2016, pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

5.1 Os Níveis de Gestão do TAC pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelos Ministérios Públicos

Conforme figura 9, a seguir, serão apontados os níveis de gestão que deverão dar base para a Carta de Brasília, a partir das diretrizes que invocam a necessidade de uma avaliação institucional dos Ministérios Públicos e do dimensionamento de suas variáveis de suporte e ligação, para o cumprimento de sua ação jurisdicional.

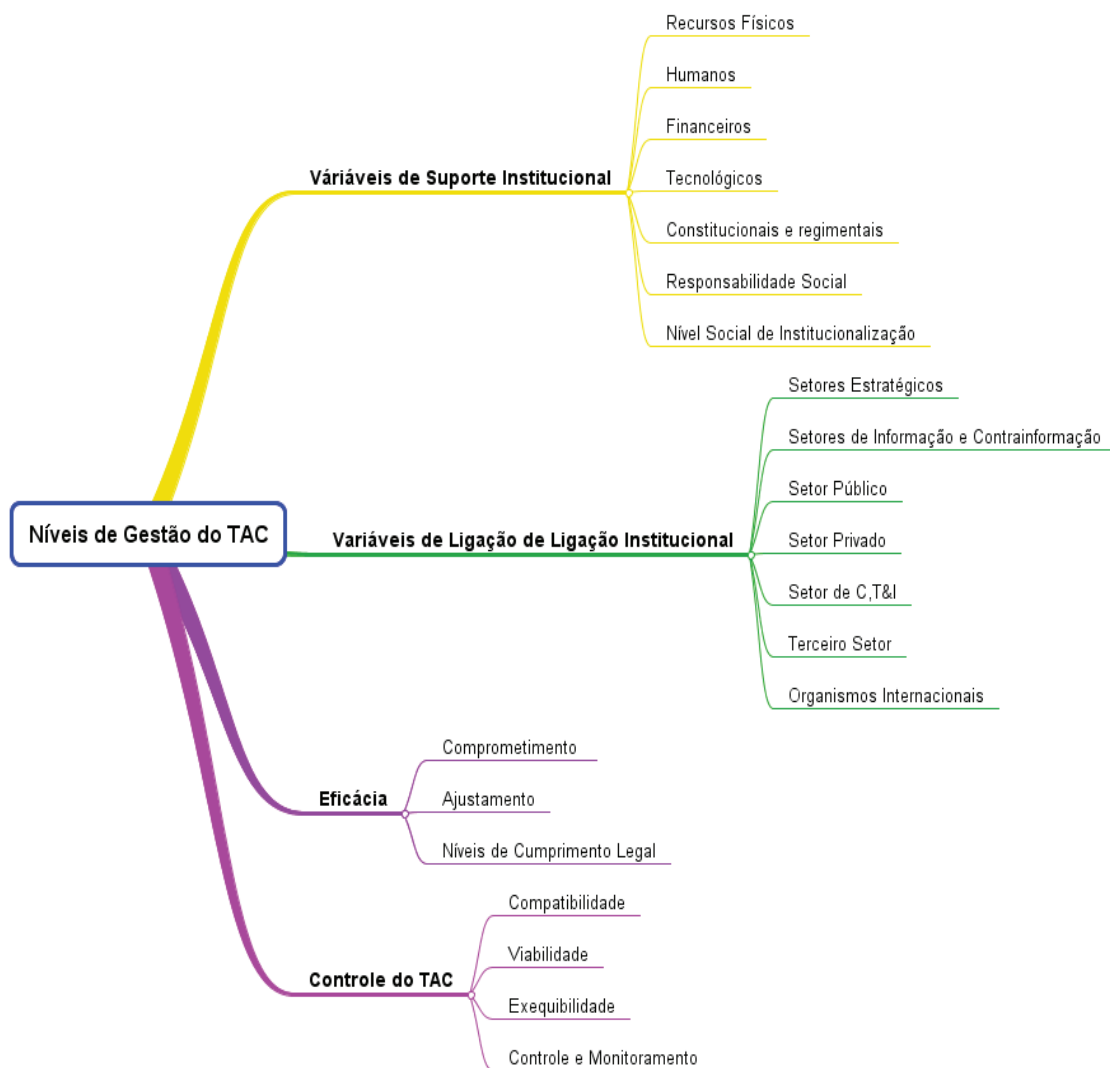


Figura 9: Níveis de Gestão do TAC
 Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2004.

Convém ressaltar que, na área ambiental, a unidade espacial de referência para o estabelecimento de um planejamento estratégico institucional e atuação jurisdicional deve ser a bacia hidrográfica, e não a comarca, como são tradicionalmente organizadas as Promotorias Regionais no interior dos estados da Federação.

A bacia hidrográfica inclusive poderá, dependendo de sua extensão territorial, possuir várias comarcas que deverão trabalhar de forma integrada para que haja coerência nos processos relativos aos TACs, constituindo-se numa ação entre Promotorias de Justiça por Bacia Hidrográfica, conforme já proposto por Lepri (2002) para o Ministério Público do Estado do Paraná.

O que deve ser observado pelos promotores de Justiça é que cada tipo de atribuição que possuem para atuar, tais como: meio ambiente, improbidade administrativa, entre outras, apresenta uma forma de ocorrência distinta no âmbito geográfico, em função das diferentes escalas espaciais em que os referidos fenômenos ocorrem. No caso do meio ambiente, a situação não é diferente e a bacia hidrográfica tem sido historicamente a escala espacial de intervenção para controle de ações relativas aos impactos ambientais em TACs.

Após a realização da avaliação institucional dos diferentes Ministérios Públicos, a partir das variáveis de suporte e de ligação, conforme figura 9, é que cada um, em sua especificidade, poderá pretender empreender algum tipo de ação de planejamento orientado para cumprimento do controle e monitoramento dos TACs, bem como da função jurisdicional do Ministério Público.

As principais não conformidades operacionais já verificadas no *âmbito do controle do TAC* que deverão ser observadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e os Ministérios Públicos são as seguintes:

- Níveis de Compatibilidade das Diretrizes;
- Níveis de Viabilidade das Diretrizes;
- Níveis de Exequibilidade das Diretrizes; e
- Níveis de Controle e Monitoramento das Diretrizes.

No que diz respeito à *eficácia do TAC*, deverá ser observada:

- A eficácia no comprometimento das diretrizes;
- A eficácia no ajustamento das diretrizes; e
- A eficácia no cumprimento das medidas legais das diretrizes.

Deve-se integrar as variáveis de controle e de eficácia no tratamento das atividades operacionais, bem como na estrutura do TAC que será objeto de fiscalização, controle e monitoramento, enquanto ação jurisdicional.

A estrutura operacional deve estar preparada, para fazer a gestão das variáveis e operações em que foi organizada, do contrário o processo também não caminhará, a exemplo de outras instituições e Ministérios Públicos brasileiros.

5.2 Mecanismos de Controle da Atividade Jurisdicional (TAC): Uma Contribuição Preliminar

Os mecanismos de controle da atividade jurisdicional, considerando o conjunto das diretrizes elencadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, deveriam ponderar todas as **variáveis de suporte** (recursos físicos, humanos, financeiros, tecnológicos, constitucionais, regimentais, níveis de institucionalização e de responsabilidade social); e **de ligação** (setor estratégico, privado, público, terceiro setor, informação e contrainformação, CT&I e organismos internacionais) de uma avaliação institucional.

Entretanto, descrever os diversos mecanismos relacionados a cada uma das variáveis de suporte e de ligação não é o objetivo deste artigo. Entretanto, a fim de demonstrar que existem mecanismos que poderiam ser utilizados para controle, fiscalização e monitoramento da prestação jurisdicional das atividades do Ministério Público, entre elas o TAC, listaram-se cinco sistemas operacionais utilizados pela Agência de Proteção Ambiental Americana (EPA – *Environmental Protection Agency*²⁰), que poderão ser customizados e adaptados para a legislação brasileira, já que estes impactam diretamente na atividade do promotor de Justiça, fornecendo-lhe um conjunto de aplicativos que poderiam ser desenvolvidos para auxiliar a tomada de decisão, quando da definição das ações com as partes envolvidas nos TACs.

Como sugestão, tais mecanismos, após devidamente customizados para a legislação brasileira, poderiam vir a ser adotados pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para implantação das diretrizes já levantadas, conforme será descrito a seguir:

Mecanismo 1: Empresa x Benefício Econômico: Metodologia para desenvolvimento de aplicativo que calcula o **benefício econômico** de um agente poluidor **pelo não cumprimento** das medidas de proteção ambiental, referentes ao controle do impacto ambiental decorrente de sua operação, contabilizado o “lucro”. O aplicativo analisa contabilmente o lucro que a empresa auferiu ao não adotar práticas não poluentes, ou não instalar equipamentos de controle da poluição.

Mecanismo 2: Empresa x Capacidade de Pagamento: Metodologia para desenvolvimento de aplicativo que calcula a **capacidade de uma empresa de pagar custos de conformidade, custos de limpeza ou penalidades civis**. Requer submissão de três a cinco anos de declarações de imposto federais da empresa.

Mecanismo 3: Indivíduo x Capacidade de Pagamento: Metodologia para desenvolvimento de aplicativo que avalia a **capacidade de pagar de um indivíduo pelos custos de conformidade, custos de limpeza ou penalidades civis**. Requer envios dos Formulários de Solicitação de Dados

²⁰ Disponível em: <<https://www.epa.gov>>. Acesso em: dez. 2016.

Financeiros do indivíduo de 1 (um) a 5 (cinco) anos de declaração de imposto de renda.

Mecanismo 4: Municipalidade x Capacidade de Pagamento: Avalia a capacidade de um município de pagar custos de conformidade, custos de limpeza ou penalidades civis. Requer submissão do formulário de solicitação de dados financeiros da municipalidade.

Mecanismo 5: Projeto: Metodologia para cálculo do custo de um projeto ambiental suplementar proposto.

A partir da adaptação desses 5 (cinco) mecanismos, os promotores de Justiça teriam um aplicativo contábil operacional para auxiliar o desenvolvimento de suas atividades, melhorando sensivelmente a efetividade do TAC e a prestação jurisdicional do Ministério Público. Vale ressaltar que a customização dos mecanismos acima descritos é objeto do Projeto SASC AMBIENTAL – SISTEMA DE APOIO À SOLUÇÃO DE CONFLITO AMBIENTAL, apresentado pelos autores ao Banco Mundial em fase de implantação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das considerações realizadas e das contribuições já descritas, apontaram-se para a Corregedoria Nacional do Ministério Público vários caminhos do que fazer para a implantação das “Diretrizes da Carta de Brasília”.

O maior desafio não será implantar os planos, programas e projetos que deverão ainda ser sistematizados para criar uma unidade funcional de controle, fiscalização e monitoramento de todas as atividades que envolvem as atribuições constitucionais do Ministério Público, mas o processo de mudança dos modelos cognitivos dos promotores de Justiça que ainda estão centrados em pressupostos pétreos que os impedirão de avançar em direção às mudanças pretendidas.

Alguns dos pressupostos pétreos ainda fazem parte das considerações que definem a estrutura e as atribuições dos promotores de Justiça, bem como das diretrizes propostas, principalmente em relação ao planejamento estratégico. Se esses pressupostos não forem ressignificados, muito do desejo colocado nas diretrizes não passarão de propostas de “diretrizes”.

Todo processo de mudança exige paciência, coordenação e readaptação (resiliência), entretanto, por falta de conhecimento, pode gerar perda de controle da competência, o que é indevido, pois o processo em curso só aumentará a competência e o reconhecimento do cumprimento de fazer, do conjunto das atividades decorrentes das atribuições constitucionais do Ministério Público, inclusive no âmbito do TAC.

Muitas das questões levantadas ao longo do texto foram propositadamente colocadas de forma inquisitiva para fazer com que os promotores e corregedores reflitam sobre a sua condição, no conjunto das suas atividades diárias, frente às demandas crescentes de uma sociedade que está começando a compreender a

necessidade de fazer valer seus direitos, no exercício da soberania, principalmente a partir da Constituição Republicana de 1988.

Ainda será preciso avançar no controle, monitoramento e fiscalização de atividades que possam de “forma restaurativa”, fazer avançar os processos de acesso à justiça de modo não discricionário, em relação à “forma distributiva”, que não consegue mais dar conta do conjunto das demandas sociais, haja vista os 110 milhões de processos tramitando no Poder Judiciário.

Por sua vez, toda ação começa com uma atitude, e a Corregedoria Nacional do Ministério Público já deu o primeiro passo para a ação. Agora resta iniciar o processo de forma coordenada, pois a sociedade brasileira demanda por instituições públicas fortes, institucionalizadas e sem vícios, que possam comprometer as suas atribuições constitucionais.

As contribuições e sugestões realizadas têm por objetivo alertar a Corregedoria Nacional do Ministério Público de que experiências já realizadas devem ser levadas em consideração para que, por puro capricho, elas não sejam desconsideradas e erros já evidenciados pela história das instituições e pela gestão das instâncias do Ministério Público não se repitam.

7. REFERÊNCIAS

CARTA de Brasília. Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

COSTA, Leonel Carlos da. Termo de ajustamento de conduta (TAC) e seus limites. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4140, 1 nov. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30469>>. Acesso em: mar. 2017.

MOREIRA, Luciana Ribeiro Lepri. *As promotorias de justiça do estado do Paraná numa perspectiva ambiental*. 223p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SILVA, Harrysson Luiz da. Tempística em Projetos. In: AVILA, Antônio Victorino. *Gestão do controle e planejamento de empreendimentos*. Florianópolis: Autores, 2013. p. 443-467.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: RT, 1989. p. 413.

STIGLITZ, J. *Globalization and its Discountents*. [S.l.]: Ed. Norton, 2002. Washington, p. 149.