

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

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

Pedro Evandro de Vicente Rufato¹

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

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

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

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

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

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

2. TUTELA DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É, pois, com base nessa moderna concepção que deve ser encarada, também, a atividade do Ministério Público no cumprimento de sua missão constitucional. Pode-se dizer, assim, que, passados quase trinta anos de vigência da atual Constituição, o Ministério Público brasileiro já se encontra em sua terceira fase de evolução (“Fase Resolutiva”), empregando cada vez mais de formas extrajudiciais de resolução de conflitos como instrumentos de acesso à Justiça, diante da inarredável constatação de que via processual não vem dando a resposta que dela se esperava. (2016, p. 211)

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

A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CF/1988). Por intermédio da tutela jurídica preventiva, poderá ser atacado, em uma das suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva, mais precisamente a ressarcitória. Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente, a saúde do consumidor, a criança e o adolescente, o idoso, a saúde pública etc.), não são passíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria, nesses casos, uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito. (1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/1988)

Ora, se ao Ministério Público, como instituição, incumbe a defesa do regime democrático, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito. Contudo, como é cediço, a atuação na instituição no país ainda é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social.

É de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica. Mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se, assim, a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição. (CNMP, 2015, pp. 102/103)

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

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

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

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

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

A nosso sentir, não concretiza o interesse social apenas a atividade tradicional do promotor de Justiça: trabalho dedicado em dois turnos, realização de infinitas audiências, confecção de peças processuais de técnica e vernáculo irreprocháveis, sem que, para além do domínio formal de seu trabalho visível, o promotor conheça a realidade dos jurisdicionados e exerça uma atividade crítica, inclusive que lhe permita estabelecer prioridades, o que inclui uma análise séria e ao mesmo tempo sensível e humanística de situações formalmente típicas. E mais, o promotor de Justiça da contemporaneidade não pode se encastelar em seu posto; deve, antes, servir de vetor a contribuir para a integração das polícias e interferir, contribuindo com sua experiência e visão profissional, no processo de planejamento e execução de políticas de segurança pública. Para isso, deve estar disponível para o debate, nem sempre livre de divergências, com as demais instituições vinculadas à persecução penal – e mesmo vocacionado para fomentá-lo. (MORAES, 2016, p. 322)

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

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

Além de combater repressivamente os atos de improbidade administrativa, é razoável priorizar a atuação para evitar que ocorram atos dessa natureza, especialmente os que geram dano ao Erário. Muitas vezes torna-se impossível a recuperação dos ativos desviados, o que resulta enormes prejuízos para a sociedade. A priorização da atuação preventiva pelos Promotores de Justiça, Procuradores de Justiça e Procuradores da República será um caminho legítimo e eficaz para proteger o patrimônio público. (2016, p. 68)

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

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

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

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

3. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS

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

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

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

Embora se afigure como órgão controlador por excelência, não é a atuação repressiva a função exclusiva ou mais proeminente das Corregedorias. Com efeito, também os órgãos administrativos de controle possuem relevante função preventiva, seja por meio de recomendações, seja por meio do fomento e do protagonismo nos debates institucionais, especialmente se conferir aos dados estatísticos de que são destinatárias um eficiente instrumental para o aperfeiçoamento da atividade finalística.

[...]

Nesse contexto, as Corregedorias também não devem ser vistas apenas sob a perspectiva repressiva ou sancionadora, mas também deve ser pensada por sua função preventiva ou orientadora, constituindo-se em um importante componente para debate e aperfeiçoamento institucionais. Seja por meio de recomendações, uso efetivo dos dados estatísticos de que dispõe, fomento de discussões e busca de integração e orientação dos membros dos Ministérios Públicos, trata-se de órgão administrativo com grande potencial para auxiliar na atuação finalística institucional. (2016, pp. 154/155 e 158)

Nesse sentido, é imprescindível que as Corregedorias editem atos de cunho orientador, norteando o caminho mais eficiente e seguro a ser seguido pelos promotores de Justiça na defesa do patrimônio público, do meio ambiente, da ordem urbanística, da habitação, do consumidor e de outros direitos difusos e coletivos. “Essa postura preventiva das Corregedorias decorre da própria constatação de que a atuação preventiva é mais eficiente e consentânea com a moderna visão do processo administrativo e do próprio Ministério Público” (GODINHO, 2016, p. 155).

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

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

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

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

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

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

Nesse contexto, as atribuições da Corregedoria, tanto no viés fiscalizatório quanto orientador da conduta funcional dos membros do Ministério Público, traduzidas nos diversos instrumentos de atuação, como correições, inspeções, recomendações, são destinadas à indução e ao fomento da atuação dos membros para o propósito maior de realização do dever constitucional da Instituição, de defesa da cidadania e da consequente concretização dos direitos fundamentais. (DAHER, 2016, p. 296) Justamente em razão dessa diferenciada responsabilidade, é essencial que as Corregedorias compreendam muito bem o contexto sociojurídico em que atua o Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais neste século, tanto à luz do movimento do acesso à Justiça e do modelo constitucional como, mais recentemente, dos planejamentos estratégicos elaborados pela Instituição. De igual modo, impende que compreendam muito bem os desafios específicos da Instituição e que os analisem sob uma perspectiva prática de busca de soluções institucionais de que podem se valer esses órgãos superiores para induzir uma atuação institucional que se alinhe ao paradigma jurídico emergente e que se direcione para o essencial sob a perspectiva da sociedade: a produção e a entrega de resultados socialmente relevantes. Com efeito, sem uma atuação institucional alinhada ao novo paradigma jurídico, equivale dizer, mais informal, negocial e participativa, e verdadeiramente comprometida com a entrega para a sociedade – a “cliente” da qual o Ministério Público é o principal “advogado” defensor – de crescente efetividade dos direitos fundamentais de cuja defesa está incumbida a Instituição, afigura-se-nos mais difícil vislumbrar um futuro promissor para a Instituição. (GAVRONSKI, 2016, p. 113)

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

5. PROJETO AUXILIAR DE TUTELA COLETIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

6. CONCLUSÃO

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

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

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

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

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: CEAF, MP/MG, **Jurídico**, Belo Horizonte, Ano 1, Edição 1, 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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