

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: NOVOS PARADIGMAS NA ATUAÇÃO CÍVEL – RECOMENDAÇÃO CNMP/CN Nº 57/2017 E RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN Nº 2/2018

Selma Magda Pereira Barbosa Barreto¹

Resumo: O Código de Processo Civil de 2015, seguindo o viés neoconstitucionalista, realinhou culturalmente o processo, transformando-o em instrumento de realização dos princípios constitucionais. Nessa ordem de ideias, a resolutividade pela solução consensual dos conflitos e o sistema de precedentes – que cria a força vinculante e obrigatória para os casos idênticos – são modelos de pacificação social a serem seguidos pelos aplicadores e operadores do direito. Os novos paradigmas reclamam a mudança na forma de atuar do Ministério Público, revisitando o conceito dos princípios da independência funcional e da unidade e indivisibilidade da Instituição, a fim de conferir eficiência e plena eficácia às suas ações. Sensível às mudanças pelas quais passa a sociedade plural e globalizada, o Conselho Nacional do Ministério Público, após diálogos com a sociedade, com os membros de todo o território nacional, e na esteira da Recomendação CNMP/CN nº 54/2017 – que dispõe sobre a atuação resolutiva do *Parquet* –, expediu a Recomendação de Caráter Geral CNMP/CP nº 002/2018, estabelecendo diretrizes para avaliação, pelas corregedorias, da resolutividade e qualidade dos trabalhos desenvolvidos por seus membros. Conforme as orientações contidas na Recomendação CNMP/CN nº 57/2017, a atuação da Segunda Instância da Instituição também deve se orientar pela proatividade dos seus membros perante os Tribunais, ocupando integralmente o espaço conferido ao Ministério Público pelo texto constitucional, de agente influenciador e transformador da realidade social, por meio da efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

Palavras-Chave: Ministério Público. Recomendação CNMP/CN nº 57/2017. Recomendação CNMP-CN nº 02/2018. Novos paradigmas. Resolutividade. Transformação social. Independência funcional e Unidade. Novo Código de Processo Civil. Atuação. Reformulação.

Abstract: *Brazilian litigation code of 2015, in line with neoconstitutionalism beliefs, has culturally realigned the processual law turning it into an instrument of concretisation for constitutional principles. Furthermore, resolution through consensual agreements and the precedent system (which creates a power that is both binding and mandatory for identical scenarios) are models of social pacification which should be followed by appliers and operators of the law. New paradigms demand change in the operational scheme of the Public Ministry (PM), revisiting the concepts of functional independence accompanied by institutional unity and indivisibility so as to heighten the efficiency and efficacy of its actions. Sensitive to the changes of a diverse and globalised society, PM's national council has, through thorough dialog with the society, and consistently with Recommendation CNMP/CN nº 54/2017 (which regards to the resoluteive Parquet actuation), expedited the General Recommendation CNMP-CP nº 002/2018, therefore establishing guidelines for quality and resoluteive power evaluation of the comptrollers' work. According to the guidelines present in CNMP/CN nº 57/2017 recommendation, second instance actuation should pursue proactive postures regarding tribunals and make whole use of PM's conferred powers by the constitutional texts which bring it to a position of influencer and carrier of social change through effective exercise of constitutional rights and guarantees.*

Keywords: *Public Ministry. Recommendation CNMP/CN nº 57/2017. Recommendation CNMP-CN nº 02/2018. New paradigms– Resoluteive. Social transformation. Institutional unity and indivisibility. New brasilian litigation code. Actuation. Reformulation.*

¹ Promotora de Justiça no Estado de Pernambuco – Coordenadora da Central de Recursos Cíveis.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Atuação Cível do MP – Sistemas de acesso à Justiça por adjudicação e pela resolução consensual dos conflitos. 2.1. Resolução nº 57/2017 e a normatividade do CNMP sobre a atuação cível do Ministério Público brasileiro. 2.2 . Reflexos dos Sistema de Precedentes sobre a atuação ministerial. 3. Da resolutividade na Segunda Instância. 4. A atuação ministerial no NCPC. 5. A Recomendação Geral CNMP/CN nº 002/2018 – a visão das Corregedorias. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal – CF de 1988 inaugurou nova era nas relações políticas, institucionais, econômicas e sociais.

Produto do processo de redemocratização brasileira iniciado no final dos anos 70, a Constituição Cidadã consolidou o Regime Democrático e o Estado de Direito, tendo como fundamentos as garantias constitucionais, o republicanismo e a ordem social e econômica justa e solidária – em que a dignidade humana se torna o centro de todo o ordenamento jurídico, político e social. Para serem válidos e legítimos, os atos administrativos, as normas jurídicas e as decisões judiciais necessitam se conformar aos princípios estabelecidos na Lei Maior.

Nesse cenário delinea-se o novo do perfil do Ministério Público – MP brasileiro, que, nas palavras de Marcelo Goulart, *verbis*:

Ao projetar um Estado social dirigido à promoção do bem comum, não foi difícil ao constituinte reconhecer no Ministério Público um dos canais de que a sociedade poderia dispor para a consecução do objetivo estratégico da República, qual sejam a construção de uma democracia econômica e social. A trajetória traçada historicamente pela Instituição habilitou-a à representação dos interesses sociais e dos valores democráticos. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público, definindo o papel essencial que deve desempenhar numa sociedade complexa, na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o para tais fins (CR, art. 127, caput).²

Portanto, o constituinte pátrio conferiu ao MP *status constitucional* de natureza ainda não definida pelos teóricos da matéria, sendo certo, contudo, como ensina Goulart, que transitou da sociedade política – quando representava a coroa e as instituições de poder –, para a sociedade civil, na qualidade de defensor da ordem pública e dos direitos e interesses individuais e sociais indisponíveis³.

Ao reconhecer a sociedade como fonte de poder – art. 1º, parágrafo único – e o indivíduo como centro das ações estatais, a CF direcionou os atos administrativos para a efetivação dos direitos que estabelece. Neste contexto, o MP deve pautar a atuação no fortalecimento da cidadania e da dignidade da pessoa humana – bases do sistema de garantias e liberdades públicas –, primando pela atuação eficiente, célere e resolutiva, substituindo as práticas demandistas pelas resolutivas.

Na esfera cível, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil/NCPC –, em suas primeiras linhas, estabelece como alicerce de sua ordenação, disciplina e interpretação, os valores e as normas fundamentais da Constituição de 1988, realinhando culturalmente o processo civil, transformando-o em instrumento de realização de valores e propósitos constitucionais.

O neoprocessualismo ou processualismo valorativo – que tem como ideia central a instrumentalidade constitucional – trouxe inúmeras mudanças para a processualística civil, conferindo destaque à solução consensual dos conflitos e, no modelo de solução por adjudicação, ao sistema de precedentes. A criação normativa também passou a ser função do Judiciário por meio do *Incidente de Assunção de Competência*, *Incidente de Demandas Repetitivas e Reclamação*.

² GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. BH: Arraes Editores, 2013, p. 78.

³ Idem, p. 82.

Faz-se importante destacar que não é objeto do presente artigo a análise das três espécies de criação/formação de precedentes, mas as consequências por elas geradas no mundo jurídico, em especial para o Ministério Público. Isto porque, no *common law*, os atos judiciais modelam e inspiram outras decisões, beneficiando ou comprometendo a atuação ministerial em favor da sociedade.

A Carta de Brasília, resultante dos debates estabelecidos no 7º Congresso de Gestão do CNMP, ocorrido em 22 de setembro de 2016 e subscrito pelo Corregedor-Nacional, pelos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, estabeleceu diretrizes para a atuação ministerial resolutiva⁴.

O referido protocolo de atuação do MP nacional é o marco da retomada do protagonismo na defesa e promoção da democracia e das garantias constitucionais, inspirando e orientando o trabalho institucional, para ajustá-lo à ordem constitucionalmente estabelecida.

A resolutividade e a qualidade das ações do MP estão baseadas na proatividade dos seus membros, compreendendo a resolução consensual dos conflitos e a primazia dos resultados finalísticos – pela utilização dos mecanismos de prevenção e solução extrajudicial dos reclamos sociais ou individuais indisponíveis.

Portanto, na atual conjuntura política, econômica, social e jurídica, os princípios da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade do *Parquet*, conformam-se aos novos paradigmas, importando na adoção de posturas que primem pelo fortalecimento institucional. Ações coordenadas e alinhadas às metas estabelecidas nos planos estratégicos elaborados com a participação da sociedade e dos agentes ministeriais – áreas meio e fim – são essenciais para a concretização das diretrizes firmadas pelo CNMP.

2. A ATUAÇÃO CÍVEL DO MP – SISTEMAS DE ACESSO À JUSTIÇA POR ADJUDICAÇÃO E PELA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS

Embora se reconheça que todas as recomendações expedidas pela Corregedoria Nacional sejam relevantes para o fortalecimento da atuação do Ministério Público, no presente artigo apenas a Recomendação nº 57/2017 e a Recomendação de Caráter-Geral nº 02/2018 serão analisadas, por se referirem ao tema central, que é a atuação na área cível.

2.1. Resolução nº 57/2017 e a normatividade do CNMP sobre a atuação cível do Ministério Público brasileiro

O CNMP foi idealizado para exercer a função de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, através da EC nº 45/2004.

Dentre as atribuições constitucionais, encontra-se o zelo pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo, no âmbito de sua competência, expedir atos regulamentares ou recomendações (art. 130-A, inc. I, CR).

Em cumprimento aos ditames constitucionais, no âmbito cível, o CNMP, em 28 de abril de 2010, editou a Recomendação CNMP/CN nº 16, dispondo sobre a intervenção ministerial na área cível, tendo como premissa a concretização dos arts. 127 e 129 da CF. O ato normativo elencou como prioridades o planejamento das ações institucionais, a valorização dos cargos exercidos e a relevância das funções perante os Tribunais, apontando medidas necessárias para o alcance dos objetivos traçados.

Em 18 de maio de 2011, a Recomendação nº 19 debruçou-se sobre a atuação da Segunda Instância do órgão ministerial, seguindo o regramento contido na Recomendação nº 16/2010, acrescentando a desnecessidade da intervenção de mais de um órgão do MP na mesma ação, inclusive nas ações civis públicas,

⁴ Após a Carta de Brasília, o CNMP editou as Recomendações CNMP nº 164/2017 (disciplina a expedição de recomendações); nº 54/2017 (Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro); nº 179/2017 (Disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta); nº 181/2017 (Disciplina o Procedimento Investigatório Criminal); Recomendações de Caráter Geral CNMP/CN nº 02/2017 (Estabelece diretrizes para a Estruturação e Atuação das Escolas Institucionais) e nº 02/2018 (Disciplina os Parâmetros para a Avaliação da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais).

podendo oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento processual, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão de segunda instância.⁵

Em 05 de abril de 2016, a Recomendação nº 34 revogou expressamente a Recomendação nº 16/2010, alinhando a atuação como órgão interveniente ao NCPC, à jurisprudência dos Tribunais e às súmulas do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal – STF. O ato normativo sem caráter vinculatório não mais dispôs sobre as matérias em que a intervenção se torna desnecessária, mas sobre aquelas em que a atuação é fundamental para o cumprimento das funções estabelecidas pela CF. Para tanto, elencou como percursos indispensáveis o planejamento estratégico; a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atue; a busca da efetividade em suas ações e manifestações; e a limitação da atuação ministerial em matérias socialmente relevantes, direcionando-as para a defesa dos interesses da sociedade – incs. I a IV do art. 1º. O foco, portanto, é a transformação social promovida pelas ações institucionais.

Consolidam-se, assim, no âmbito das recomendações do CNMP, dois elementos imprescindíveis ao desempenho das atividades ministeriais: *gestão estratégica e releitura da atuação de seus membros, visando à efetividade constitucional do Ministério Público no cenário sócio-político brasileiro*⁶. Torna-se visível, por outro lado, a preocupação com o ajuste do exercício da função ministerial à jurisprudência firmada nos Tribunais, em especial do STJ e STF, em decorrência da consolidação dos precedentes judiciais.

Em 05 de julho de 2017, a Recomendação nº 577 revogou as disposições da Recomendação nº 19/2011, dispondo sobre a atuação do Ministério Público nos Tribunais. Representa grande avanço nos debates institucionais acerca da atuação perante a Segunda Instância. Assim, tanto na Primeira quanto na Instância Máxima da Instituição Ministerial, a atuação deve se conformar ao papel constitucionalmente delineado de agente de transformação social e artífice dos objetivos da ordem democrática instaurada em 1988. Ou seja, à formação/consolidação de uma sociedade justa, livre e solidária, livre da pobreza e marginalização, das desigualdades sociais e regionais indiscriminadamente, a fim de garantir a dignidade e a cidadania, fundamentos da ordem constitucional posta⁸.

A citada Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 repousa sobre quatro pilares: *a) Valorização, estruturação e fortalecimento da atuação do Ministério Público nos Tribunais – arts. 1º ao 9º; b) interação e integração entre os membros com atuação em instâncias jurisdicionais diversas ou em distintas unidades do Ministério Público – arts. 10 a 16; c) atuação do Ministério Público como parte e como custos legis nos*

5 Art. 6º. Altera a redação do artigo 3º e do artigo 5º, inciso XX, da Recomendação nº16/2010, para que passem a ter a seguinte redação:

Art. 3º. É desnecessária a atuação de mais de um órgão do Ministério Público em ações individuais ou coletivas, propostas ou não por membro da Instituição, podendo oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão com atuação em segundo grau.”

Art. 5º. Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção ministerial nas seguintes demandas e hipóteses:

I - (...)XX – Em ação civil pública proposta por membro do Ministério Público, podendo, se for o caso, oferecer parecer, sem prejuízo do acompanhamento, sustentação oral e interposição de medidas cabíveis, em fase recursal, pelo órgão com atuação no segundo grau;

XXI - (...).

6 A Carta de Brasília, aprovada pelos Corregedores Nacionais e Corregedoria do CNMP, no 7º Congresso de Gestão em setembro de 2016, traçou o Planejamento Estratégico como uma das ferramentas imprescindíveis para a reestruturação do desenvolvimento das atividades ministeriais, visando à efetividade da atuação institucional em consonância com as funções constitucionalmente que lhe foram delegadas. Para aprofundamento sobre a matéria, leitura importante é o artigo Ludmila Reis Dias Lopes e Maria Clara Mendonça Perim: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Cursos_Realizados/2017/MP_Resolutivo/Artigo_Ludmila_Reis_Carta_de_Brasilia_Novos_horizontes_para_atuacao_resolutiva_para_MP.pdf>.

7 A Recomendação nº 57/2017 (PEP nº 2/2017 - Realizar pesquisas, estudos, análises e a apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público em 2º Grau de Jurisdição. Procedimento Administrativo nº 0.00.002.000248/2017-15. Edital nº 1 de 19 de abril de 2017. Proposição nº 1.00495-2017-96. Recomendação nº 57 de 05 de julho de 2017) foi elaborada a partir da Proposta de Estudos e Pesquisas nº 02/2017 do CNMP, constituindo-se comissão composta pelo Procurador de Justiça do MPMG Afonso Henrique de Miranda Teixeira – Presidente da Comissão –, e pelos seguintes membros: Procurador de Justiça do MPDFT José Eduardo Sabo Paes; Procurador Regional da República Elton Venturini; Promotora de Justiça do MPDFT Lenina Luciana Nunes Daher e o Promotor de Justiça do MPMG Gregório Assagra de Almeida. A metodologia utilizada consistiu em estudos sobre a Legislação Orgânica do Ministério Público, do Código de Processo Civil, da Jurisprudência do STJ e STF e da doutrina, com a realização de Consulta Pública ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, ao Conselho Nacional de Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, à juristas, às associações do Ministério Público e a interessados, por divulgação na página eletrônica do CNMP e abertura de prazo para sugestões eletronicamente. Em 24 de maio de 2017 foi realizada audiência pública no CNMP, pela Corregedoria Nacional, encerrando os trabalhos de pesquisa, culminando na proposta de Recomendação elaborada pela comissão, acatada e expedida na forma de Recomendação pelo Corregedor Nacional, Claudio Henrique Portela do Rego, em 05 de julho de 2017. (PEP é Ferramenta de gestão normatizada pela Portaria CNMP-CN nº 87/2016, que tem como finalidade o aprofundamento da análise sobre o tema proposto, a fim de criar norma – no caso, orientadora –, visando à efetividade da atuação institucional)

8 Marcelo Goulart afirma que “(...) o projeto democrático definido na Constituição se expressa como vontade política transformadora, e o Ministério Público, no papel de co-construtor desse projeto, apresenta-se como agente dessa vontade”. CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs.) **30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 e o Ministério Público, avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 111.

Tribunais – arts. 17 e 18; e, finalmente, d) manifestações e comparecimento às Sessões nos Tribunais – arts. 19 a 22 –, concluindo com as disposições finais e transitórias em quatro artigos.

Dessa forma, atento às mutações jurídicas, sociopolíticas e econômicas, o CNMP estabeleceu parâmetros que revelam a preocupação no repensar da atuação ministerial, desde a propositura da ação pelos órgãos de execução até a fase recursal, considerando a realidade processual e demandista dos Tribunais.

Além da Legislação Processual Civil de 2015, as inovações trazidas pela realidade virtual como ferramenta para o exercício da função jurisdicional – processo eletrônico; informatização de audiências; sessões de julgamento e realização de audiências públicas por teleconferência, de julgamentos virtuais; utilização da inteligência artificial e teletrabalho.

2.2. Reflexos dos Sistema de Precedentes sobre a atuação ministerial

A Lei Processual Civil em vigor em seu artigo 1º, estabelece, *verbis*:

Art. 1.º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições desse código.

Prima facie identifica-se que a lei adjetiva civil em vigor estabelece o sistema de valoração das normas no processo criativo, estrutural e interpretativo, quando da análise do caso concreto. A premissa básica são os ideais democráticos.

Ao lado da norma posta encontram-se os princípios, que adquiriram força normativa por representarem manifestação dos anseios máximos da sociedade sobre a qual repousam. No NCPC encontram-se a consensualidade na resolução dos conflitos; a razoável duração do processo e a cooperação processual – que tornou os partícipes do processo responsáveis pela celeridade processual com primazia do julgamento do mérito. Assim, deve o processo servir de instrumento de transformação da realidade social – e não apenas individual ou *inter partes* – pelo exercício da função jurisdicional.

Dessa forma, partir de 2015, baseado na legislação processual civil, o Judiciário fortaleceu-se como órgão criador de normas que, dentro do sistema de precedentes, gera efeitos além dos limites do processo.

Fredie Didier Junior, dissertando sobre o tema, afirma que:

(...) Após a Constituição de 1988, a doutrina passou a defender a tese de que a Constituição, como fonte de normas jurídicas, deveria ser aplicada pelo órgão jurisdicional (...)⁹.

Continua:

Passa-se, então, de um modelo de Estado fundado na lei (Estado Legislativo) para um modelo de Estado fundado na Constituição (Estado Constitucional).

(...) o princípio deixa de ser técnica de integração do Direito e passa a ser encarada como uma espécie de norma jurídica.

(...) a função jurisdicional passa a ser encarada como uma função essencial ao desenvolvimento do Direito, seja pela estipulação da norma jurídica do caso concreto, seja pela interpretação dos textos normativos, definindo-se a norma geral que deles deve ser extraída e que deve ser aplicada a casos semelhantes.

(...) Consagram-se as máximas (postulados, princípios ou regras, conforme a teoria que se adote) da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação das normas.

⁹ JUNIOR, Fredie Didier. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. Salvador: Ed. Jus Podium, 17ª edição, p. 40.

Identifica-se o método da concretização dos textos normativos, que passa a conviver com o método da subsunção. Expande-se, ainda, a técnica legislativa das cláusulas gerais, que exigem do órgão jurisdicional um papel ainda mais ativo na criação do Direito.¹⁰

Portanto, o Judiciário cria normas por meio do processo interpretativo¹¹, tendo como valores substantivos máximos os direitos fundamentais; os direitos sociais; a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Na esfera processual, a proporcionalidade e a razoabilidade são paradigmas que orientam a jurisprudência, revestida de natureza normativa concorrente à lei de caráter geral. Assim, as decisões judiciais podem atingir diretamente as demandas que nelas se conformarem, por força do sistema de precedentes – dotados de caráter vinculante e obrigatório para os casos idênticos enfrentado pelos Tribunais.

Nesse contexto, a Recomendação nº 57/2017 estimula a atuação jurisdicional na Instância mais alta do *Parquet* de acordo com as diretrizes da Carta de Brasília, priorizando as matérias socialmente relevantes; a atuação integrada dos membros com o fito de fortalecer as ações ministeriais, além do desenvolvimento da cultura resolutiva e consensual das demandas, na esteira do perfil constitucional de agente de pacificação e transformação social, independentemente da ingerência do Poder Judiciário.

Na seara demandista, de grande importância é a construção de jurisprudência favorável às ações ministeriais, fortalecendo-o como instituição democrática e, conseqüentemente, a própria sociedade e os direitos e garantias firmados na CF.

Logo, em virtude da natureza normativa dos precedentes, o MP, nas demandas em que atua, pode formar teses que contribuam para a consolidação ou para enfraquecimento dos direitos e garantias constitucionais.

Diante do desafio, o CNMP estabelece nos arts. 8º e 9º da Recomendação nº 57/2017, *verbis*:

Art. 8º É importante que os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal criem unidades para o acompanhamento das causas nos tribunais superiores, compostos de membros com atribuições para a apresentação de memoriais, realização de sustentação oral, recursos e outras medidas cabíveis.

Art. 9º Com a finalidade de tornar mais eficiente a atuação do Ministério Público na efetivação dos provimentos judiciais, recomenda-se que as unidades do Ministério Público implantem mecanismos de comunicação ágeis para informar o resultado do julgamento ao órgão da Instituição com atribuição para iniciar a execução, provisória ou definitiva, a fim de que promovam as medidas cabíveis.

Destarte, o MP também na Segunda Instância deve adotar técnicas de resolutividade e proatividade em favor dos direitos e garantias constitucionalmente consagrados.

3. DA RESOLUTIVIDADE NA SEGUNDA INSTÂNCIA

O regime de precedentes está disciplinado nos arts. 926 – uniformização horizontal – e 927 – uniformização vertical – do Código de Processo Civil¹².

Diante da força normativa dos precedentes judiciais, o *Parquet*, na atuação da Instância Superior, encontra severas dificuldades na reformulação da jurisprudência que lhe for contrária, devido à resistência oferecida pelos Tribunais na alteração de seus precedentes.

Ressalte-se aqui que a formulação de teses pelo MP, nesse contexto, deve ser realizada de forma criteriosa e com a interação/integração dos órgãos ministeriais, criando-se, ainda, uma base de dados

¹⁰ Idem, pp. 41-42.

¹¹ Emerson Garcia, analisando a *funcionalidade resolutiva da interpretação constitucional*, afirma que “Atividade intelectual de vital importância para a solução das conflitualidades intrínsecas, a interpretação constitucional absorve problemas clássicos da interpretação jurídica em geral e agrega outros mais que floresceram com a própria teoria da Constituição. A expressão interpretação jurídica, não obstante as divergências em relação a sua exata funcionalidade, e aso métodos a serem empregados, sempre foi vista como uma espécie de fator de conexão entre textos ou fragmentos da linguagem jurídica e significados, permitindo a identificação do conteúdo e do alcance dos conceitos”. GARCIA, Emerson. **Interpretação Constitucional: A resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2015, p. 387.

¹² Controle concentrado de constitucionalidade; súmulas vinculantes; incidentes de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas em julgamento de REsp e REExt; enunciado de súmulas em matéria constitucional do STF e infraconstitucional do STJ; orientações do plenário ou do órgão especial a que os juízes estejam vinculados.

e de controle eficiente, destinada a impedir a repetição de demandas ou, em sendo necessária, visando à consolidação das jurisprudências favoráveis. Nesse cenário, a fundamentação das decisões judiciais, hoje obrigatória como forma de controle da atividade jurisdicional e consolidação das garantias constitucionais, devem ser provocadas de forma clara, objetiva e em alinhamento ao arcabouço desenhado na CF.

Não mais se admite a utilização indiscriminada de recursos, sendo necessária, como afirmado por Ludmila Reis e Maria Clara Mendonça¹³, a racionalização da atividade recursal, avaliando-se o binômio custo-benefício da interposição de recursos, principalmente quando se percebe que se pode criar precedentes prejudiciais, que refletirão em todas as unidades e esferas do MP brasileiro – unidade do *Parquet*.

Frise-se, ainda, que a criação do julgamento em bloco pelos Tribunais é reflexo da hiperjudicialização ou judicialização desconcertante¹⁴, reafirmando o caráter normativo dos precedentes e, conseqüentemente, a necessidade da urgente reanálise da utilização de recursos pelo MP.

A quantidade de feitos tramitando nas Cortes pátrias repercute na atuação jurisdicional e o sistema de precedentes cria uma barreira de contenção de demandas desnecessárias por serem repetitivas, ou por utilização indevida do exercício do direito de ação e de recorrer. Nasce, então, a possibilidade do aumento da aplicação de sanções processuais – inclusive contrárias ao MP – e o risco de obstacularização do exercício dos direitos e garantias constitucionais, em decorrência das decisões proferidas em ações ainda não amadurecidas ou sem fundamentos bem delineados pelo órgão ministerial.

Daí a necessidade da atuação integrada, racional, econômica, efetiva e eficiente do Ministério Público perante dos Tribunais, como exposto na Recomendação CNMP-CN nº 57/2017.

Foi em função dessa realidade que os corregedores presentes na elaboração da Carta de Brasília estabeleceram que a resolutividade não alcança apenas os trabalhos na primeira instância do Ministério Público mas, também, o exercício das funções dos membros que têm assento perante os Tribunais, *verbis*:

Art. 1º Recomenda-se às Administrações Superiores das unidades do Ministério Público da União e dos Estados que valorizem o trabalho da Instituição junto aos Tribunais, criando-se e aperfeiçoando-se as estruturas materiais e humanas necessárias à atuação resolutiva do Ministério Público como instituição garantidora dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais da sociedade. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, é fundamental a realização de estudos pelas unidades do Ministério Público visando à estruturação – física, tecnológica e humana – dos órgãos do Ministério Público com atuação nos tribunais, permitindo-se, assim, que os respectivos membros tenham condições de desempenhar suas atribuições de forma mais eficiente e resolutiva, assegurando-se a efetividade social do Ministério Público.

Art. 2º É essencial a atuação planejada, com a implantação, nos órgãos do Ministério Público que oficiem junto aos Tribunais, de gestão administrativa e funcional voltada para a identificação e priorização do trabalho institucional nas causas socialmente mais relevantes, para se garantir uma atuação mais efetiva, proativa e eficaz do Ministério Público nos Tribunais.

Reconhece-se, assim, a Segunda Instância como órgão resolutivo e não apenas interveniente – fiscal da lei –, cuja tradição representa a subutilização da capacidade intelectual e profissional dos membros com maior experiência nos quadros ministeriais.

4. A ATUAÇÃO MINISTERIAL NO NCPC

Edilson Vitorelli, Procurador da República, analisando a crise institucional vivenciada pelo Ministério Público na atualidade, expõe a necessidade da reformulação das ações dos agentes ministeriais na busca da efetividade da função conferida ao órgão pela Constituição Republicana, diante da “Globalização do

¹³ Op. cit.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. Palestra ministrada no dia 19 de novembro de 2018, no Ministério Público de Rondônia, durante o Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição.

Direito”¹⁵ – reflexo do processo de globalização que teve seu ápice na metade do Século XX, conceituado como neoconstitucionalismo, “positivismo jurídico reconstruído”, “neopositivismo” ou neoprocessualismo, como descrito por Fredie Didier Junior, citando Eduardo Cambi¹⁶.

Segundo Vitorelli,¹⁷ o Ministério Público enfrenta grandes desafios que demandam medidas urgentes, dentre eles *a falta de banco de dados replicáveis; a independência funcional; o baixo nível de controle e de doutrina; o baixo grau de motivação para agir (como, por exemplo, os agentes da Receita Federal, que recebem bônus na medida em que aumenta a arrecadação); a falta de estímulo à ação coordenada por várias comarcas, que aumentaria o grau de controle, e a dificuldade para aproveitar os melhores quadros da Instituição quando das promoções e remoções, ante o critério hoje estabelecido quase que totalmente por antiguidade e não por mérito e especialização na área.*

Na área recursal, aponta como pontos sensíveis *a ausência de um sistema recursal adequado para controle das decisões; o baixo grau de motivação para atuação e a dificuldade para atuação concentrada e aproveitamento dos profissionais mais qualificados.*

Jairo Cruz Moreira e Samuel Alvarenga, por sua vez, afirmam que *“Decorridos, portanto, 30 anos de vigência da CF/88, o Ministério Público vem acompanhando as mudanças impostas pela complexidade da vida em sociedade e, sem dúvidas, tem se adaptado ao enfrentamento sistêmico dos novos desafios”*¹⁸. O trabalho desenvolvido pelo CNMP, como órgão de controle e fiscalização, tem se apresentado imprescindível para a adaptação e fortalecimento do MP resolutivo, ou seja, agente de transformação social, pautado na realização da justiça social e concretização da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Diante dessa realidade, o trabalho do Ministério Público perante os tribunais exige a adoção de postura proativa e resolutiva dos seus membros, evitando-se a atuação meramente demandista e interventiva, pois, como adverte Edilson Vitorelli, o precedente judicial trata de *caso decidido que embasa a determinação de casos posteriores envolvendo fatos ou questões similares, obrigatório ou persuasivo*¹⁹, pois as decisões estão encadeadas e têm como premissa maior o caso paradigmático, criador da norma jurídica aplicável – jurisprudência –, posteriormente ao surgimento do fato/ato jurídico posto para análise jurisdicional.

Assim, casos similares amoldam-se ao precedente, dando luz à sua autoridade no mundo jurídico, impondo às Instâncias Inferiores a obediência às decisões das Cortes de Justiça.

No contexto, pertinentes são as afirmações de Moreira e Alvarenga, mencionando magistério de Marcelo Zenkner²⁰:

Segundo Marcelo Zenkner, o Ministério Público estaria em sua terceira fase evolutiva passada a visão clássica da atuação criminal e posteriormente a veia meramente demandista (poder de iniciativa) com o acionamento da máquina judiciária, o atual perfil ministerial seria o do emprego de forma não judiciária de solução de conflitos a resolução.

Dessa forma, a mudança no atuar dos membros do *Parquet* na Segunda Instância reclama a adoção da Recomendação CNMP/CN n° 57/2017, consolidando sua função de agente influenciador²¹ e condutor de políticas públicas de forma autônoma, sem buscar a tutela judicial em todas as esferas da área finalística.

15 Idem.

16 Op. Cit., p 42.

17 Samuel Alvarenga, Promotor de Justiça do Estado de Rondônia e Coordenador da **Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório do CNMP**, em Palestra ministrada no dia 19 de novembro de 2018 no Ministério Público de Rondônia, durante o Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição, antecedendo Edilson Vitorelli, trouxe dados estatísticos que corroboram as conclusões apresentadas por este último no referido evento.

18 MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. **O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição** (*Influencer Public Ministry: new considerations on the Institution's resolute profile*). CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. **30 anos da constituição e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 129.

19 VITORELLI, Edilson. Palestra ministrada no dia 19 de novembro de 2018, no Ministério Público de Rondônia, durante o Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição.

20 MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. Op. Cit., p. 130, citando ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e soluções extrajudicial de conflitos*. In RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 324.

21 MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. Op. Cit., p. 142.

5. A RECOMENDAÇÃO GERAL CNMP/CN Nº 002/2018 – A VISÃO DAS CORREGEDORIAS

A Recomendação Geral CNMP/CN nº 002/2018, que instrui o trabalho das Corregedorias Estaduais e Federais, é instrumento de grande importância para a consolidação do caráter resolutivo e proativo da segunda instância ministerial.

Isso, pelo fato de que a mudança paradigmática exige a mudança de cultura demandista que sempre permeou o trabalho da instância superior do Ministério Público, viciando não apenas os atores ministeriais, como também judiciais e sociais. Assim, romper com as práticas meramente interventivas, pareceristas e, em alguns casos, recursais, sem a adoção de atitude proativa dos membros, representa grande desafio, que somente com a orientação e acompanhamento efetivo das Corregedorias se dará de forma célere e efetiva.

É com essa preocupação que a Recomendação Geral CNMP/CN nº 02/2018, reafirma a Recomendação CNMP nº 54/2017, que dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro²², adotando como critério para a avaliação das atividades ministeriais a qualidade, a qualificação dos membros e a resolutividade do trabalho desenvolvido como agente político, sendo condutor de pacificação e transformação social.

Nessa ordem de ideias, a análise da atuação dos membros do Ministério Público pelas Corregedorias torna-se mais objetiva, servindo como parâmetro para aferição do desempenho do órgão com o seu delineamento constitucional.

Por outro lado, permite a reavaliação das estratégias institucionais e a adoção de medidas para o aperfeiçoamento das práticas que impulsionam o seu fortalecimento, pela identificação das deficiências da Instituição e o desencadeamento da atividade orientadora correcional, tanto em relação aos seus membros quanto em relação à administração interna do órgão.

6. CONCLUSÃO

Os avanços tecnológicos e a estrutura sociopolítica democrática representam o futuro – ou, como afirma a futurista dinamarquesa Anne-Marie Dahl ao falar sobre o assunto, “o próximo nível”, que gera o que se chama “disrupção”, que significa “tudo vai mudar”.

Assim, a sobrevivência das instituições e do próprio indivíduo dependem da sua capacidade de readaptação aos novos modelos que se apresentam nessa realidade neoconstitucionalista.

A aplicação das medidas contidas na Recomendação CNMP-CN nº 57/2017 é necessária para o fortalecimento e engrandecimento da atuação ministerial. A efetiva participação das Corregedorias como órgãos de orientação da atuação ministerial se torna fator preponderante para a mudança dos paradigmas de atuação do *Parquet*, conforme estabelecido pela Recomendação de caráter-geral CNMP/CN nº 002-2018.

Por outro lado, o fortalecimento do perfil constitucional de defensor da ordem jurídica e guardião dos direitos sociais e das liberdades constitucionais do Ministério Público depende de sua capacidade de

²² Dispõe a Recomendação CNMP nº 54/2017:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

§ 4º Sempre que possível, a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos deverá promover a convergência estrutural, de modo a contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação.

modernização e adaptação aos novos paradigmas impostos pela ordem democrática, sobre a qual repousa o ordenamento jurídico brasileiro. Não se pode negar que os tempos atuais exigem uma pronta ação/atuação e abertura para mudanças e transformações no agir e no pensar humano.

Na atualidade o grande desafio da Instituição Ministerial é redefinir seus caminhos e passar para “a próxima fase”, em que a tecnologia concorre com a capacidade humana de pensar e criar uma sociedade efetivamente humanizada.

Portanto, o tempo é de profundas mudanças, e a capacidade de aceita-las e utiliza-las como ferramentas de apoio e fortalecimento da atuação ministerial definirá a importância do Ministério Público para a sociedade brasileira.

7. REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Samuel; VITORELLI, Edilson. **Seminário Atuação Extrajudicial e Vanguardista da Instituição**. Rondônia, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/my-drive>>.

BRASIL. Ato Normativo PGJ/MPSP nº 412-CPJ, de 24 de novembro de 2005. Disponível em: <http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **PEP nº 2/2017**. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Despacho_PEP_2.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Portaria CNMP-CN nº 87/2016**. Atos e Normas. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-resultados>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 16/2010**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-0162.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 19/2011**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-019.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 34/2016**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf>. Acesso em: 14 fev 2019.

_____. _____. **Recomendação CNMP nº 57/2017**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. _____. **Carta de Brasília**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **LC nº 12/94 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco**. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4390&tipo=TEXTOATUALIZADO>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução CPJ/RO nº 007, de 1º de julho de 2015**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/95083899/djro-03-07-2015-pg-134>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **Republicação do Provimto nº 001/2012-PGJ-AM**. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/intranet/uploads/banco_publicacoes/2017_12/280703f2a7dd3coc851513611290d7947a55144b.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **Resolução nº 006/2011-CPJ/SE**. Disponível em: <https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbriuDocumento.aspx?cd_documento=9517>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. **30 anos da constituição e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

GARCIA, Emerson. **Interpretação Constitucional: A resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2015.

JUNIOR, Fredie Didier. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. Salvador: Ed. Jus Podivm, 17ª edição, 2015.

LOPES, Ludmila Reis Brito; PERIM, Maria Clara Mendonça. **A Carta de Brasília: novos horizontes para a atuação resolutiva do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Cursos_Realizados/2017/MP_Resolutivo/Artigo_Ludmila_Reis_Carta_de_Brasilia_Novos_horizontes_para_atuacao_resolutiva_para_MP.pdf>.