

A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS NO FOMENTO À RESOLUTIVIDADE EXTRAJUDICIAL EM MATÉRIA NÃO PENAL

Autor: Silvia Abdala Tuma³⁰⁸, Christianne Corrêa Bento da Silva³⁰⁹ e André Luiz Rocha Pinheiro³¹⁰.

THE ACTIVITY OF THE CORREGEDORIA GENERAL OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF THE STATE OF AMAZONAS IN PROMOTING EXTRAJUDICIAL RESOLUTION IN NON-CRIMINAL MATTERS

RESUMO

Este trabalho analisou a função da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas como indutora de atuação resolutiva do Ministério Público no campo extrajurisdicional, em matéria não penal. Para tanto, objetivou-se distinguir os diferentes perfis de Ministério Público existentes entre as Constituições de 1891 a 1988 e comprovar que houve mudança profunda da configuração ministerial, promovida pelo Constituinte de 1988, que passou a exigir uma atuação de fato proativa e resolutiva, distanciando-se de um perfil demandista. Ademais, foram abordadas as dificuldades para a construção de um significado coeso acerca da expressão resolutividade; explicitaram-se os esforços, em âmbito nacional, para a concretização de um Ministério Público resolutivo e demonstrou-se como a Corregedoria-Geral do Ministério Público

308 Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas.

309 Corregedora Auxiliar para Assuntos de Entrância Final do Ministério Público do Estado do Amazonas.

310 Agente Técnico Jurídico da Corregedoria do Ministério Público do Estado do Amazonas.

do Estado do Amazonas tem agido para colocar a atuação do Ministério Público em um nível mais elevado de resolutividade, por intermédio de medidas extrajudiciais, em matéria não penal. Concluiu-se que o incremento de novos paradigmas de avaliação, de ordem qualitativa, não mais atrelados a análises puramente numéricas, são capazes de fomentar a atuação ministerial voltada a resultados efetivos, de acordo com a vontade do Constituinte de 1988.

Palavras-chave: Corregedoria do Ministério Público. Atividade extrajudicial. Resolutividade.

ABSTRACT

This work analyzed the function of the Corregedoria General of the public prosecution office of the state of Amazonas as an inducer of resolving action by the Public Ministry in the extrajudicial field, in non-criminal matters. Therefore, the objective was to distinguish the different profiles of the Public Prosecutor's Office existing between the Constitutions of 1891 to 1988 and to prove that there was a profound change in the ministerial configuration, promoted by the 1988 Constituent Assembly, which began to demand a truly proactive and resolute action, distancing a demanding profile. Moreover, the difficulties for the construction of a cohesive meaning about the expression resoluteness were addressed. Efforts were made explicit, at the national level, to achieve a resolute Public Ministry and it was demonstrated how the General Internal Affairs of the Public Ministry's performance at higher level of resolution, through extrajudicial measures, in non-criminal matters. It was concluded that the increment of new evaluation paradigms, of a qualitative nature, no longer linked to purely numerical analyses, are capable of promoting ministerial action aimed at effective results, in accordance with the will of the 1988 Constituent Assembly.

Keywords: Internal Affairs of the Public Ministry. Extrajudicial activity. Resoluteness.

1 INTRODUÇÃO

O perfil constitucional do Ministério Público tem passado por substanciais alterações. Na Constituição de 1967, somente a título exemplificativo, o espaço destinado à Instituição Ministerial se reduzia a três artigos cujo objetivo era somente dar diretrizes absolutamente genéricas acerca de sua existência e forma de organização. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inspirada pelos ideais da nova

democracia, o Ministério Público passou à condição de função essencial à justiça e, ao mesmo tempo, lhe foram concedidas atribuições de alta relevância, na perspectiva da defesa dos direitos e interesses da sociedade. A contar deste marco jurídico temporal implicador de profundas mudanças exigidas na conduta da atuação ministerial, passou-se, então, a buscar instrumentos jurídicos novos ou mesmo alterações no modo de utilização dos já existentes, aptos a promover uma atuação mais resolutiva, afastando-se de um padrão exclusivamente demandista até então predominante.

Assim, fixa-se a questão problema na seguinte indagação: de que maneira Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas poderia contribuir para que a atividade ministerial exercida pelos membros possa ser mais resolutiva e adequada ao perfil exigido pela Constituição de 1988 e normas atuais que versam sobre o tema?

A hipótese aqui sustentada, é no sentido de que a atividade fiscalizatória e orientadora da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas, orientada por regras como: Carta de Brasília e Portaria CN-CNMP n.º 291/2017, dentre outras circunstâncias a serem observadas *in loco*, constitui-se real força motriz da aferição e fomento da atividade resolutiva, já que a avaliação aí realizada (tanto em extensão quanto em profundidade), resulta em relatórios com orientações e recomendações aos membros, sempre direcionadas à implementação de medidas capazes de obter resultados e soluções eficientes, sobretudo por intermédio das várias ferramentas extrajudiciais colocadas à disposição do Ministério Público.

Objetiva-se demonstrar que houve um rompimento de perfil da atuação ministerial, com a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (alteração de um perfil demandista para um perfil resolutivo). A demonstração se dá a partir da interpretação dos textos constitucionais mencionados.

Objetiva-se, outrossim, demonstrar que com as alterações constitucionais, inclusive as que versam sobre atribuições do Ministério Público Brasileiro, exige-se que os membros ministeriais atentem para o fato de que não é suficiente a previsão legal ou constitucional dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos ou individuais indisponíveis, mas que esses sejam efetivos, o que impõe maior empenho para a resolutividade de fatos que sejam direcionados às unidades de atuação.

Ademais, busca-se comprovar que a utilização de instrumentos extrajudiciais típicos fomentados pela Corregedoria, tais como Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta e Notificações Recomendatórias, além de iniciativas complementares, a exemplo de reuniões com a sociedade organizada, tratativas em “mesas de negociações” de direitos que admitam autocomposição, podem ser mais efetivos que a simples e automática judicialização de tais questões.

2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988: A ELOQUENTE MENSAGEM DO PODER CONSTITUINTE SOBRE UM NOVO MODELO DE MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O BRASIL

Antes de tratar precisamente sobre a formatação dada ao Ministério Público pelo Poder Constituinte manifestado em 1988, é relevante mencionar, ainda que brevemente, aspectos das constituições que lhe antecederam, o que permitirá a conclusão de que a Assembleia Nacional Constituinte tencionava moldar um Ministério Público não somente *no Brasil*, mas um Ministério Público *em prol do Brasil*, inspirado nos novos ares democráticos que voltavam a circular após mais de vinte anos de período de exceção.

No contexto das constituições republicanas primeiras, não se verificava exatamente a destinação de uma posição topográfica destinada ao Ministério Público, ou ainda, não se tinha uma melhor delimitação de suas atribuições. Assim ocorreu com a Constituição de 1891, que a ele não fez menção expressa, limitando-se a dispor que o Presidente da República designaria, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República³¹¹ e, de maneira mais breve ainda, que ao PGR caberia o requerimento de revisão criminal.³¹² Nada mais.

A Constituição de 1934, embora tenha feito expressa referência ao Ministério Público, o inseria em um capítulo cuja nomenclatura era “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais (Seção I)”.³¹³ Assim, embora a Instituição tenha, a partir de então, começado a ganhar os contornos que hoje possui, ainda se encontrava muito distante da atual realidade, o que se revela, por exemplo, na sua alocação em um espaço compartilhado com os Tribunais de Contas e Conselhos Técnicos.

Na contramão do que havia disposto a constituição de 1934, a Constituição de 1937 não reservou tópico específico ao Ministério Público, constituindo-se aí verdadeiro retrocesso na sua consolidação como Instituição. O texto constitucional cingiu-se a tratar da chefia institucional, a ser exercida pelo Procurador-Geral da República.³¹⁴

A Constituição de 1946, retomando o modelo adotado pela de 1934, realoca o Ministério Público em posição topográfica específica (Título III),

311 § 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

312 § 1º - A lei marcará os casos e a forma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou *ex officio* pelo Procurador-Geral da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

313 Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

314 Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

desvinculado dos demais Poderes da República e com disposições gerais tais como sua organização (com a redação dada pela EC n.º 16/1965), escolha da chefia, forma de ingresso e organização nos Estados.³¹⁵

A Constituição de 1967 fez expressa referência ao Ministério Público (Seção IX)³¹⁶, entretanto, incluindo-o no Capítulo VIII, que dispunha sobre o Poder Judiciário, conotando a persistência de certa indefinição acerca da real missão constitucional que lhe deveria ser atribuída.

A Emenda Constitucional 1/1969 (chamada de Constituição de 1969), referiu-se expressamente ao Ministério Público, agora em seu Capítulo VII, destinado ao Poder Executivo.³¹⁷ Acerca desta norma, pode-se classificá-la como Constituição outorgada, porque se tratou de documento antidemocrático, imposto pelo regime de exceção que então havia tomado o poder e cujo objetivo primordial era tão exclusivamente fazer prevalecer as regras do regime por eles adotadas. Tal posição é endossada pelas palavras do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello:

(...) nada mais que uma Carta imposta autoritariamente por um triunvirato militar, na ausência do presidente da República, que havia falecido – o presidente Costa e Silva. (...) é uma Carta Constitucional envergonhada de si própria, imposta de maneira não democrática e representando a expressão da vontade autoritária dos

315 Art. 125. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos órgãos judiciários federais (art. 94, I a V). Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível ad nutum. Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço. Art. 128 - Nos Estados, o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

316 Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juízes e Tribunais Federais. Art. 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1º. § 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 139 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior. Parágrafo único - Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º, e art. 136, § 4º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

317 Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais. Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. § 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual. Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm.

curadores do regime.³¹⁸

A Constituição de 1988, por sua vez, inspirada pela abertura política e fonte materializadora da transição do período de exceção para a nova democracia, além das variadas temáticas por ela tratadas (o que lhe dá a classificação de prolixa), mas cuja análise não é objeto do presente estudo, constituiu o mais importante marco divisório entre o que foi e o que é hodiernamente o Ministério Público Brasileiro.

Foi a partir da CF/88 que Ministério Público passou a ser considerado função essencial à justiça, tornou-se “instituição permanente”³¹⁹ e que lhes foram conferidas atribuições de mais alta relevância, notadamente na área cível (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa com deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). É nessa esteira de múltiplas atribuições que o professor Hugo Nigro Mazzilli sustenta que “aliás, constitui erro generalizado ver o Ministério Público brasileiro apenas ou quase que exclusivamente como um órgão voltado para finalidades penais, quando tem funções igualmente relevantes na área civil”.³²⁰ Outrossim, que foi “com a Constituição democrática de 1988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, nem sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural”.³²¹

É possível compreender, sobretudo quando se verifica o momento histórico vivido quando da promulgação da Constituição de 1988, que o Constituinte enunciou clara mensagem no sentido de que o Ministério Público que nascia deveria ser dinâmico, proativo, resolutivo e com ampla capacidade de ação, à permanente disposição da defesa de direitos e interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos, individuais indisponíveis e, numa interpretação mais contemporânea, inclusive os individuais disponíveis, mas que possuam densa dimensão social.

3 DA BUSCA COESÃO E UNIDADE SOBRE OS ASPECTOS SEMÂNTICOS DA EXPRESSÃO RESOLUTIVIDADE

Definir um conceito sobre algo ou alguém, a despeito do que possa parecer, não é tarefa simples. É da natureza humana atrelar fatos ou coisas a nomes. Ainda que se tenham valiosos e esmerados empenhos, sobretudo no campo da doutrina para a definição de conceitos acerca de determinados assuntos, ainda persistirá, a depender do intérprete, maior ou menor grau de

318 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>.

319 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

320 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo. Editora Saraiva. 2018, p. 38.

321 *Ibidem*, p. 52.

subjetividade sobre seu conteúdo.

É que o mundo e as coisas são parte de uma interação entre sujeito e objeto, de maneira que as experiências e biografia pessoal do sujeito implicarão certamente consequências na perspectiva sobre o que está sendo observado ou, no caso, interpretado, tal como mencionado na filosofia de Schopenhauer, em que se afirma que o mundo é a representação de cada um³²² e que “do mesmo modo que o objeto só existe para o sujeito como sua representação, também cada classe especial de representação existe só para uma igualmente especial disposição do sujeito, que se nomeia faculdade de conhecimento”.³²³

A norma que trata, por excelência, sobre resolutividade no Ministério Público brasileiro (Carta de Brasília, que será melhor apreciada na seção seguinte) não cuidou de definir seu conceito, o que implicou, por consequência, um espaço de possível discricionariedade para que os Ministérios Públicos das unidades da federação, conforme suas peculiaridades locais, bem como o Ministério Público Federal, trabalhassem em busca de critérios mais palpáveis acerca do que seria uma atuação resolutiva.

Decorridos mais de seis anos desde a publicação da referida norma, não houve, ainda, um arrefecimento das discussões acerca de padrões mais bem delimitados sobre o que seria uma atividade considerada resolutiva, principalmente para fins de avaliação das Corregedorias-Gerais e alguns motivos podem ser previamente ser registrados.

Em primeiro lugar, o já mencionado grau de subjetivismo inerente ao intérprete que se depara com o cenário a ser analisado e, em segundo lugar, a depender das condições em que houve a atuação (com reduzidíssimos recursos materiais, com escassez de material humano, com dificuldades inerentes às comarcas mais longínquas, por exemplo), quando comparada a mesma atuação em localidade cujas dificuldades de tais naturezas sejam inexistentes ou ínfimas, ter-se-ia como plano de fundo uma questão relevante a ser solucionada: a colocação em mesmo pé de igualdade, pessoas desiguais, com a finalidade de aferição de resultados, o que poderia redundar em indesejável injustiça.

Observa-se que idêntica questão ocorreu quando da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que incluiu no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da eficiência. Da exposição de motivos, extraem-se informações relevantes a fim de nortear o que viria a ser considerado uma atuação eficiente pela Administração Pública:

O revigoreamento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

(...)

322 SCHOPENHAUER, Arthur. O Mundo Como Vontade e Como Representação. São Paulo. Editora Unesp. 2013, p.3.

323 Ibidem, p. 13.

Coerente com estes propósitos, Sr. Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

****incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.***³²⁴

Como se vê, a eficiência, espécie principiológica do gênero cláusula geral, contou com ajustes constantes e valoroso empenho da doutrina (respeitado o tempo necessário para o desenvolvimento de um conteúdo admitido em maior escala, com parâmetros mais objetivos), até que se chegasse no estágio atual, em que a insegurança acerca de sua incidência e constatação fossem reduzidas a grau tolerável. Segundo a doutrina de Matheus Carvalho “eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional”.³²⁵

Fato é, que a resolutividade, trata-se de conceito jurídico indeterminado. A tal respeito, esclarece Luís Roberto Barroso:

Conceitos jurídicos indeterminados são expressões de sentido fluido, destinadas a lidar com situações nas quais o legislador não pôde ou não quis, no relato abstrato do enunciado normativo, especificar de forma detalhada suas hipóteses de incidência ou exaurir o comando a ser dele extraído.³²⁶

Essas relevantes indagações conduzem, necessariamente, à reflexão se o critério comparativo seria útil para a definição de um conceito de resolutividade, preponderando sobre o critério das possibilidades fáticas e jurídicas, ou se, em sentido contrário, as possibilidades fáticas e jurídicas dadas pela realidade seriam preponderantes em relação ao norte da comparação.

De toda sorte, sendo o Direito dialético e dinâmico, crê-se que o hodierno momento, no que se refere à definição e sobretudo ao implemento da resolutividade na atuação do Ministério Público brasileiro é propício para superação (urgente) de paradigmas vigentes no perfil constitucional que vigorou até o momento anterior à Constituição de 1988, assim como passa, necessariamente, pela soma de esforços Institucionais para que esse objetivo se desloque do campo exclusivo da teoria e passe a integrar a *alma mater*, por assim dizer, da atuação ministerial.

324 BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19/1998**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 9 mar. 2023.

325 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Editora Juspodium. 2021, p. 77.

326 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo. Editora Saraiva. 2017, p. 355.

4 DO ESFORÇO NACIONAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Em setembro de 2016 foi assinada a Carta de Brasília. Trata-se de acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos demais Ministérios Públicos da federação, referendado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão. Para além de mero protocolo de intenções, o documento explicita diretrizes para a concretização de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.

Dada a sua importância, reproduz-se um trecho constante no introito da referida carta:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático **lhe impõe o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais**, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CR/1988;

(...)

CONSIDERANDO que, nesse contexto constitucional, as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a

avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que **é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais**

fundamentais;

(...)

CONSIDERANDO, assim, que as **Corregedorias, em razão das suas funções de controle e indução da efetividade institucional, são órgãos estratégicos do Ministério Público e garantias da sociedade;**

(...)

CONSIDERANDO que a **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 127 e 129) consagrou dois modelos de Ministério Público, o que atua perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação e o que atua extrajudicialmente como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas;**

CONSIDERANDO que **se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada;**

CONSIDERANDO que é **imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação;**³²⁷

E ainda:

327 Carta de Brasília. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf. Acesso em: 9 mar. 2023.

b) Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto: atuação atrelada à **proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais**; realização de pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção **qualificada**; uso de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação que demande o exercício das atribuições constitucionais pelo Ministério Público; escolha correta dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da **melhor decisão para a sociedade**; construção de consenso emancipador que **valorize os direitos e as garantias constitucionais fundamentais**; **utilização racional do mecanismo da judicialização** nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar **se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso**; atuação proativa do membro para garantia do **andamento célere e da duração razoável dos feitos** sob a responsabilidade de sua unidade ministerial e adoção das providências pertinentes ao alcance do precedente jurisdicional pretendido, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de defesas orais; e para efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente pela prática de ilícitos, notadamente, nas causas em que o Ministério Público é autor.

As diretrizes consignadas na Carta de Brasília enunciam, com ainda maior eloquência, a necessidade de alterações no perfil do Ministério Público brasileiro, de forma a cruzar definitivamente a linha que demarca o campo do demandismo sem estratégia, para o espaço da proatividade bem definida em planejamento, eficiência e na busca constante de resolutividade, sobretudo extrajudicial, nos feitos em que atuar. Ademais, percebe-se que a Carta de Brasília, de denso conteúdo principiológico, indica um afastamento de um positivismo jurídico rígido para a aproximação da defesa de valores, como se vê no caso em que se passa a primar, por exemplo, não mais pela judicialização *per se*, mas pela judicialização que preenche o binômio da utilidade-necessidade, da última *ratio* e do máximo aproveitamento de tal medida, indicando que o que está sendo tutelado é o melhor interesse da proteção do corpo social e não simplesmente a escolha, pró-forma, de uma das alternativas possíveis.

Também, a Carta de Brasília se distancia de um suposto “requisito da completude”³²⁸ das normas, quando estimula a construção de consenso emancipador que valorize os direitos e as garantias constitucionais fundamentais, sem determinar a via a ser eleita, justamente porque ao Ministério Público resolutivo compete, casuisticamente, eleger a medida mais eficiente.

5 DA ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS NO FOMENTO À RESOLUTIVIDADE

Do mesmo modo que a Constituição de 1988 promoveu substancial mudança do perfil do Ministério Público brasileiro, todos os órgãos que lhe integram, sejam eles de Administração Superior, de Execução ou Auxiliares – e cada um no âmbito de suas atribuições – tiveram que acompanhar as alterações sobvindas, sob pena de deixar obsoleta atuação, caso ainda vinculada a um padrão formalista e demandista, em detrimento de ações institucionais baseadas em planejamento, eleição periódicas de prioridades, da busca pela

328 BOBBIO, Norberto. O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito. São Paulo. Editora Ícone. 2006, p. 133.

realização efetiva das missões constitucionais, utilizando-se racionalmente dos instrumentos extrajudiciais disponíveis, tais como o Inquérito Civil Público, Ajustamentos de Conduta, Recomendações, dentre tantos outros.

A Corregedoria-Geral, como integrante da Administração Superior do Ministério Público do Amazonas, antes mesmo de iniciar mudanças específicas em critérios avaliação e de fiscalização, tendentes a impulsionar a atuação resolutiva, deu início a um movimento de aproximação do órgão com os membros da classe, na tentativa de superar, também, uma visão equivocada das funções desse órgão fiscalizador.

É dizer: assim como é necessário superar a vetusta e descabida percepção social de que a atuação do Ministério Público é predominantemente voltada para fins penais e, mais ainda, exclusiva ao campo da acusação, é necessário, internamente, que a classe de membros passe a considerar que a Corregedoria do Ministério Público do Amazonas, para além das atribuições disciplinares, essas conferidas pela Lei Complementar n.º 011/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Amazonas), também possui a virtuosa função orientadora, de caráter eminentemente preventivo.

Assim, reuniões periódicas, expedições de notas técnicas, recomendações orientadoras, diálogos prévios às correições e inspeções, assim como a realização de palestras têm sido ferramentas hábeis a (re) aproximar o órgão fiscalizador da comunidade ministerial, no escopo de romper com a visão por muito tempo predominante, no sentido de que a Corregedoria somente agia para instauração e penalização de eventuais desvios funcionais.

Tais medidas, em larga escala, têm possibilitado, de uma só vez, a propagação da necessidade de adequação de perfil do membro do Ministério Público, enunciado pela Constituição de 1988 e reforçado pela Carta de Brasília, assim como o esclarecimento das vias possíveis para o alcance das esperadas adequações.

5.1 DA SUPERAÇÃO DE CRITÉRIOS PURAMENTE QUANTITATIVOS E FORMAIS PARA AFERIÇÃO DE DESEMPENHO E RESULTADOS SOCIAIS OBTIDOS, PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas indo ao encontro de novos padrões de avaliação no exercício de sua atividade fiscalizatória, materializada por correições e inspeções, promoveu significativas mudanças nos critérios de aferição de resultados das unidades por ela observadas. Tais mudanças ocorreram sobretudo em seus formulários de fiscalização, que não mais se limita a padrões de produtividade quantitativa

ou de cumprimento de regularidades formais de feitos extrajudiciais.

Nessa esteira, em um contexto amplo de análise, dados como a participação de membro em audiências públicas, a tratativa e celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (assim como sua eventual execução), a expedição do importantíssimo instrumento da Recomendação para saneamento de irregularidades, a realização de inspeções, vistorias, visitas, a implementação de boas práticas ou projetos, a participação em reuniões (em especial as com a comunidade, com a sociedade civil organizada), o atendimento ao público, realização de palestras orientadoras (cujo efeito preventivo é inconteste), celebração de acordos em procedimentos extrajudiciais ou mesmo em ações civis públicas e atuação conjunta com outros órgãos, passaram a constituir elementos indispensáveis nos questionamentos feitos durante a atividade fiscalizatória, de modo a influir decisivamente no conceito final a ser atribuído àquele que está sob fiscalização.³²⁹

Na avaliação específica de feitos extrajudiciais – tidos como ferramentas prioritárias em relação à judicialização – a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas passou a adotar, como um dos nortes, os parâmetros instituídos pelos da Portaria CN-CNMP n.º 291/2017, não significando, porém, tais balizas, acerca de prazos, sejam as únicas levadas em consideração, mas sim o resultado prático da atuação ministerial.

A reunião dessas novas diretrizes, quando reunidas e analisadas de maneira global, distancia-se de um antigo modelo que priorizava a análise estrita de números e se direciona a uma avaliação apta a apurar medidas efetivas alcançadas pelo membro.

A mudança de paradigmas – fortalecida a com a Carta de Brasília – era necessária e urgente, porque uma avaliação fundada simples e puramente em números, potencializava indesejadas distorções. É o caso, por exemplo, do membro ministerial que, tencionando alcançar elevada produtividade quantitativa, empenha-se em produzir centenas de despachos sem efetividade, de meros atos ordinatórios travestidos de decisões e o cumprimento de formalidades ligadas a prazos, sem que tais observâncias implicassem, necessariamente, em um andamento efetivo dos feitos em que atua.

A título ilustrativo, cite-se a hipótese de um Inquérito Civil Público, com duração inicial de um ano e que, sob a justificativa genérica de que é necessária a continuação das investigações, é prorrogado diversas vezes exatamente no prazo previsto. Tal cenário, quando olhado sob o crivo da formalidade, não indicaria nenhuma medida a ser recomendada ou implementada pelo presidente da investigação, contudo, sob uma perspectiva material, o importante critério de três anos, fixado pela Portaria CN-CNMP n.º 291/2017 como sendo um tempo considerado *razoável*, para a conclusão de feitos de tal natureza, autorizam a Corregedoria a induzir, por intermédio de recomendações ou orientações, a priorização da obtenção de resultados no

329 Resolução n.º 006/2014/CSMPAM.

feito em questão, sem que isso se traduza em ingerência na independência funcional do membro.

Tendo sido elevados outros critérios – os qualitativos – a patamares até mais importantes que a simples indicação de números, nota-se que o membro se torna mais propenso a praticar, por exemplo, negociações com atores sociais ou autoridades legalmente constituídas, para, num só ato (na contramão do ajuizamento de ações ou na produção de elevada quantidade de atos inúteis ou com pouca utilidade no curso do procedimento), solucionar a questão que lhe foi trazida ou por ele autuada, *ex officio*.

6 INTERSECCIONALIDADE ENTRE RESOLUTIVIDADE E NEOCONSTITUCIONALISMO: UMA NECESSÁRIA RELEITURA A SER FEITA PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SUA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA

O constitucionalismo do pós segunda guerra mundial, ou pós-positivismo, afastando-se do padrão tradicional que se conformava com a simples previsão de direitos no texto da constituição, passou a exigir a sua efetiva realização. A isso, parte da doutrina dá o nome de *neoconstitucionalismo*, cujas características, segundo Luís Roberto Barroso, são marcadas pela “força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica”.³³⁰

Como esse panorama ecoa por todo o ordenamento jurídico, assim como naqueles que o operam, o Ministério Público, enquanto Instituição que defende os direitos e interesses da sociedade, deve primar pela realização dos bens jurídicos que lhe cabe a defesa, notadamente os direitos fundamentais. É em tal contexto que se percebe um ponto de intersecção entre o *neoconstitucionalismo* (ligado à efetividade e realização do que está na Constituição, não sendo suficiente a previsão de rol de direitos), com a *resolutividade* (intimamente relacionada com a efetividade da atuação do Ministério Público, a partir da roupagem que lhe foi conferida pela Constituição de 1988, não mais sendo suficiente a ação desmedida e sem o alcance de resultados práticos).

A deficiência ou ausência de resolutividade não é compatível com a atuação funcional do Ministério Público e não interessa à sociedade. Isso não se pode confundir com uma suposta permissividade anterior, mas, em verdade, com o fato de que o descabimento de uma atuação sem resolutividade decorre das mudanças e aperfeiçoamentos ocorridos no ordenamento jurídico.

Aliás, a falta de empenho para a implementação e definitiva adoção de posturas resolutivas somente beneficia àqueles que não estão ajustados aos ditames da ordem jurídica em vigor, bastando citar a demora injustificada

330 Op. cit. p. 303

para o alcance (ou pior: o não alcance) de resultados práticos em procedimentos apuratórios em matéria ambiental, envolvendo larga degradação do meio ambiente natural; em questões envolvendo a probidade administrativa, na existência de indicativos de prejuízo ao erário; em temas ligados ao direito do consumidor em que, por exemplo, milhares de pessoas tenham pactuado contratos com cláusulas abusivas ou expostas a propaganda abusiva.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões obtidas no presente estudo apontam que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas, seja em sua função orientadora ou em sua função fiscalizatória, possui a capacidade de fomentar práticas resolutivas em feitos extrajudiciais, entre os membros do Ministério Público, isso porque com a implementação de mudanças nos paradigmas fiscalizatórios e a iniciativa de ações de informação e orientação, membros que se dedicavam mais à prática de atos em quantidade, sem prezar pela efetividade do trabalho, passaram a promover ações mais voltadas para o alcance de resultados e, portanto, resolutivas.

Também, a opção pela atuação mais fortemente na esfera extrajurisdicional tem sido feita e estimulada, notadamente nos feitos não criminais, justamente diante das dificuldades do judiciário em dar tempestiva resposta às demandas sociais.

Essa mudança de postura, induzida pela Corregedoria do Ministério Público do Amazonas, fez-se possível a partir do momento em que o membro reconheceu que um trabalho desenvolvido com êxito pleno, mas sem muitos atos (números exponenciais) produzidos, passou a ter o devido reconhecimento tanto pelo órgão correicional quanto pela Administração, em geral, inclusive para fins de apreciação de merecimento. Ademais, não somente a revisão de métodos de avaliação fiscalizadora contribuiu para o fomento da atividade resolutiva, mas também a iniciativa do órgão correicional de romper com a antiquada visão punitiva acerca Corregedoria, reaproximando os membros ministeriais para fins de orientação e atuação na busca por efetivos resultados.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. Curso de **Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo. Editora Saraiva. 2017.
- BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. São Paulo. Editora Ícone. 2006.
- BRASIL [CONSTITUIÇÃO (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.
- _____. [CONSTITUIÇÃO (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.
- _____. [CONSTITUIÇÃO (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.
- _____. [CONSTITUIÇÃO (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.
- _____. [CONSTITUIÇÃO (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.
- _____. [CONSTITUIÇÃO (1969)]. **Emenda Constitucional nº 1 de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm.
- _____. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- _____. [EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Editora Juspodium. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Disponível em: https://www.cntp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf.
- MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo. Editora Saraiva. 2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução n.º 006/2014/**

CSMPAM. Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas.

SCHOPENHAUER, Arthur. **O Mundo Como Vontade e Como Representação.** São Paulo. Editora Unesp. 2013

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição 30 anos:** As Constituições Brasileiras de 1824 a 1988. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>.