

**A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, A UNIDADE INSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ALINHADOS COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO**

*THE RESOLUTIVE ACTION OF THE MEMBERS OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE, INSTITUTIONAL UNITY AND THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN LINE WITH THE INSTITUTION'S STRATEGIC PLANNING*

Marcelo José de Guimarães e Moraes<sup>261</sup>

**RESUMO:** A defesa dos direitos fundamentais e a concepção institucional do Ministério Público revelou-se no seu trajeto até aqui em um formato funcional extremamente demandista ao Poder Judiciário e isso não significa a garantia de efetividade nos seus pleitos. É dever do Ministério Público exercer seu múnus na defesa das garantias dos Direitos Fundamentais previstos na Carta Magna, exercendo-o de forma mais proativa e menos demandista, considerando o status atual de sobrecarga do Poder Judiciário, com excesso de demandas. O Conselho Nacional, bem como a Corregedoria Nacional do Ministério Público editaram Resoluções, Recomendações, enfim, normas que adotam critérios de resolutividade as quais, além de prestigiar a unidade institucional, dão um norte para os membros do Ministério Público ao serem correccionados, orientando, sugerindo, elogiando, apontando erros e críticas do aspecto funcional avaliado. A resolutividade é um valor a ser sempre considerado no agir da Instituição Ministério Público, seja por meio de planos estratégicos que estabelecem linhas gerais no que se pretende e planos de ação específicos, com engajamento e alinhamento ao planejamento estratégico, a fim de cada vez mais materializar o objetivo finalístico maior de garantir a máxima efetividade dos direitos fundamentais preconizados na Constituição do Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público; atuação resolutiva; proatividade; princípio da eficiência; princípio da unidade institucional; direitos fundamentais.

**ABSTRACT:** The defense of fundamental rights and the institutional conception of the Public Prosecutor's Office has revealed itself in its path so far in a functional format that is extremely demanding of the Judiciary and that does not mean the guarantee of effectiveness in its claims. It is the duty of the Public Prosecutor's Office to exercise its role in defending the guarantees of Fundamental Rights provided for in the Magna Charta, doing so in a more proactive and less demanding way, considering the current overload status of the Judiciary, with excessive demands. The National Council, as well as the National Prosecution Office of Internal Affairs, edited Resolutions, Recommendations, in short, norms that adopt resoluteness

---

<sup>261</sup> Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul entre 2003/2009. Promotor de Justiça do Estado do Amapá até a presente data. Atualmente Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional. Foi Coordenador Disciplinar Substituto no período de 2017/2022. Exerceu a Chefia de Gabinete da Corregedoria Nacional entre 2022/2023. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais.

criteria which, in addition to giving prestige to the institutional unit, give a direction to the members of the Public Prosecutor's Office when they are corrected, guiding, suggesting, praising, pointing out errors and criticizing the functional aspect evaluated. Resoluteness is a value to be always considered in the work of the Public Prosecution Institution, either through strategic plans that establish general lines in what is intended and specific action plans, with engagement and alignment with strategic planning, in order to increasingly to materialize the ultimate objective of guaranteeing the maximum effectiveness of the fundamental rights enshrined in the Brazilian Constitution.

**KEYWORDS:** Public Prosecutor's Office; resolute action; proactivity; efficiency principle; institutional unit principle; fundamental rights.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Fundamentais. 3. O Excesso de Demandas Judiciais e a Busca por Meios Alternativos de Solução de Controvérsias Mais Resolutos. 4. A Avaliação da Resolutividade. 5. A Unidade Institucional e a Importância do Plano Estratégico do Ministério Público. 6. Conclusão. 7. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende realizar uma abordagem reflexiva acerca da importância da atuação resolutiva do membro do Ministério Público enquanto agente político na defesa dos direitos fundamentais da Sociedade, principalmente diante das previsões normativas que conferem à instituição instrumentos aptos a tanto.

Embora não se deva confundir o estímulo de práticas extrajudiciais como uma contraposição àquelas levadas ao Poder Judiciário, é certo que a atuação meramente demandista, que pleiteia majoritariamente suas causas junto ao Poder Judiciário, tem-se mostrado pouco eficaz, e consequentemente baixos índices de resolutividade positiva.

Ciente deste cenário é que o Conselho Nacional do Ministério Público tem editado atos de diferentes espécies com o escopo de impulsionar a doutrina da resolutividade, voltada à concentração de esforços e à busca por soluções mais práticas, amplas e efetivas, o que deve ser feito, dentre outras ações, pela revalorização dos chamados Planos Estratégicos de atuação voltados a estimular seus membros a um olhar convergente e engajado às metas de impacto social eleitas pela instituição em um só corpo, de maneira a proporcionar o atingimento de melhores e crescentes resultados à garantia de direitos da sociedade.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 trouxe um **novo formato** ao Ministério Público, o qual passou a figurar como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com atribuição de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis, previsto no artigo 127. Além disso também assegurou a autonomia funcional, administrativa, financeira do Ministério Público e garantiu aos membros a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade dos vencimentos e a independência funcional. A CRFB/1988, no dizer do doutrinador Gregório Assagra de Almeida, atribui ao Ministério Público a natureza jurídica de garantia constitucional fundamental permanente.<sup>262</sup>

Tal configuração de atribuições, prerrogativas e garantias trouxe também consigo um elevado nível de responsabilidade para com a defesa dos direitos da sociedade, em especial, aos direitos fundamentais que representam grande avanço social. Entretanto, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 é possível constatar um certo nível de frustração na realização do programa constitucional, dentre outros motivos, assinala-se a sobrecarga de demandas levadas ao Judiciário, o que reflexamente atinge a atuação do Ministério Público brasileiro.

É neste cenário que surge um importante diagnóstico acerca da inefetividade dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, também chamada de cidadã, pretensamente realizáveis pela via das demandas judiciais. Esta constatação colhe uma boa parcela da atuação tradicional do Ministério Público, que tem um original perfil demandista, caracterizado por uma atuação reativa perante os fatos a que lhe são submetidos para análise e pela crença de que a sua solução será dada apenas pelo Poder Judiciário.

Como explica João Gaspar Rodrigues:<sup>263</sup>

O Ministério Público Demandista funciona como uma correia de transmissão: simplesmente **transmite o conflito social** às mãos do Judiciário. E ao transferir **perde**, sensivelmente, **o controle** do curso e do tempo da ação para solucionar o conflito, submetendo-se aos mecanismos emperrados da máquina judiciária. (destaquei)

A identificação desse modelo dito demandista de Ministério Público, e de um novo modelo, dito resolutivo, é feita pelo professor Gregório Assagra de Almeida<sup>264</sup> nos seguintes termos:

dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O Ministério Público demandista, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma o autor é desastroso, já que o

---

<sup>262</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público e o Direito em épocas extraordinárias. Disponível em <https://ammp.org.br/o-ministerio-publico-e-o-direito-em-epocas-extraordinarias/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

<sup>263</sup> RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015, p. 413.

<sup>264</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de Almeida. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 53, jul./set. 2014, p. 80-81.

Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. O Ministério Público **resolutivo** é o que atua no plano **extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.** (destaquei)

E segundo a Procuradora de Justiça do Estado do Tocantins Vera Nilva Rocha Lira:<sup>265</sup>

O moderno Ministério Público, forjado sob a batuta do neoconstitucionalismo - quando a constituição com seus princípios, normas e valores, posta-se no centro do ordenamento jurídico, irradiando - lhe cânone obrigatório -, age por iniciativa, geralmente antes mesmo da ocorrência da lesão (proatividade) para proteger, principalmente, os direitos de amplitude coletiva, configuradores de direitos humanos fundamentais, promovendo a resolução na seara extrajudicial (resolutividade) e, conseqüentemente, a transformação numa sociedade livre, justa e solidária (objetivos fundamentais da República – CF/1988, artigo 3).

A nova doutrina da resolutividade que se inicia para o Ministério Público visa o exercício pleno do *múnus* constitucional de defesa para garantia dos Direitos Fundamentais previstos na Carta Magna, o que reclama, uma necessária readequação do seu exercício funcional, mais proativo e menos demandista. Nesse novo modelo, como propõe Marcelo Goulart.<sup>266</sup>

Para tal, deve politizar e desjurisdicionar a sua atuação, ou seja, o Ministério Público deve:

- transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação;
- atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global –, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas;
- transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da sociedade civil planetária;
- buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (**ter o Judiciário como espaço excepcional de atuação**). (destaquei)

---

<sup>265</sup> NILVA, Alvares Rocha Lira Vera. A proatividade e resolutividade do Ministério Público como sustento da legitimação social e proteção dos Direitos Humanos. Revista Direito em Debate. Editora Unijui. Bolwerk, Alencar Aloisio. jan./jun./2022.

<sup>266</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e democracia: teoria e práxis. Leme (SP): Editora de Direito, 1998. p. 121-122.

### **3 O EXCESSO DE DEMANDAS JUDICIAIS E A BUSCA POR MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS MAIS RESOLUTOS**

A pretensão deste subscritor não é a de exaurir este tema tão importante, mas a de trazer reflexões quanto à necessidade de incentivos às boas práticas e meios alternativos que busquem resultados mais efetivos nas causas que são submetidas ao exame do Ministério Público, evitando assim, uma desnecessária judicialização das contendas.

Importante registrar que segundo os dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça na revista digital *“Justiça em números 2022”*, foram contabilizados 27,7 milhões de processos, representando um crescimento de 10,4% de casos novos que aportaram ao Poder Judiciário no ano de 2021<sup>267</sup>, revelando que no Brasil há uma predisposição cultural pela litigiosidade e uma tímida busca por medidas alternativas de solução de conflitos, que estão à disposição dos ingressantes ou atores do Sistema de Justiça brasileiro.

É neste cenário que o Conselho Nacional do Ministério, observando a sua função constitucional inculpada no art. 130-A, I, da Carta Magna, editou ato normativo voltado a criar uma Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, o que foi feito por meio da Resolução nº 118/2014.

Do citado normativo, tem-se um estímulo à cultura de pacificação e solução consensuais das contendas o que, de certo modo, demonstra a efetividade das funções executadas pelos agentes públicos. Neste sentido:

Art. 2º Na implementação da **Política Nacional** descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à **disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais**, serão observados:

II – o **acompanhamento estatístico** específico que considere o **resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;**

IV – a **valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.** (grifei)

E mais, no que concerne ao ponto de vista prático do agir funcional do membro do Ministério Público, este sempre deverá observar as leis de regência, o que, por muitas vezes, permite meios mais práticos e efetivos de solução de questões, vejamos algumas indicações previstas na referida Resolução:

Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo,

---

<sup>267</sup> Números extraídos das páginas 40 e 41 da publicação, disponível no seguinte sítio eletrônico: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>.

**celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais.**

Art. 17. As convenções processuais devem ser celebradas de **maneira dialógica e colaborativa, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos por intermédio da harmonização entre os envolvidos, podendo ser documentadas como cláusulas de termo de ajustamento de conduta.** (grifei)

Na mesma linha intelectual de uma atuação mais efetiva do membro do Ministério Público, houve um importante passo conferido pela Corregedoria Nacional do Ministério Público seguido pelas Corregedorias-Gerais do Ministério Público que, em setembro de 2016, formalizaram a chamada 'Carta de Brasília'<sup>268</sup>, que fixa premissas de estímulo a atuação resolutiva com objetivo de atingir resultados de transformação social orientando e fiscalizando aos membros ministeriais no âmbito de sua atuação.

Além disso, merece destaque o fato de que o Conselho Nacional do Ministério Público editou algumas recomendações com fito de estimular a cultura da resolutividade na atuação dos membros ministeriais, trazendo, consigo importantes orientações e definições sobre o tema. Vejamos alguns trechos da Recomendação nº 54, de 28 de março de 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,

---

<sup>268</sup> Documento consultado disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023, às 19h.

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. (grifei)

(...)

Art. 10. No intuito de propiciar a maior adequação ou adaptação possível da atuação resolutiva à realidade local e às mais relevantes necessidades da sociedade perante a qual atua o membro, **cada unidade do Ministério Público adotará mecanismos normativos e administrativos de incentivo à realização de audiências públicas, audiências ministeriais, reuniões, pesquisas ou quaisquer outros instrumentos de participação ou cooperação junto aos titulares dos direitos e interesses para cuja defesa e proteção a Instituição é legitimada, de periodicidade não inferior a um ano, tendo por objetivo colher subsídios para atuação, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para verificação da efetividade, qualidade e impacto social das ações desenvolvidas, observado o planejamento estratégico da Instituição.**

Do teor da aludida Recomendação percebe-se a orientação ao membro do Ministério Público mais preventiva no sentido de acionar o Poder Judiciário para a resolução de questões, apenas depois de serem frustradas as tentativas de soluções por meio da autocomposição.

Além disso, recomenda-se uma postura mais proativa do agente ministerial no sentido de conhecer verticalmente as particularidades e situações da região em que exerce seu ministério público a fim de evitar desnecessários litígios, buscando, outrossim, soluções mais conciliatórias por meio de instrumentos normativos disponíveis como procedimentos extrajudiciais. Nesta perspectiva, o membro do Ministério Público poderá participar ou promover reuniões, audiências e escutas públicas, a fim de colher informações preponderantes para sua atuação na busca de uma melhor solução para à sociedade.

Firmadas as premissas gerais da atuação resolutiva, cumpre fazer uma breve incursão sobre a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, no sentido de pormenorizar parâmetros adotados para a avaliação orientativa e fiscalizadora de atividades resolutivas e qualitativas dos membros do Ministério Público.

#### 4 A AVALIAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE

A Corregedoria Nacional do Ministério Público, a fim de estabelecer orientações gerais para a aferição e avaliação das atividades resolutivas e da qualidade dessa atuação, editou a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018.

Referido ato fixa no art. 1º os princípios e diretrizes gerais de uma atuação resolutiva, dos quais, destaca-se a necessária interação entre o Ministério Público e as deficiências sociais e causas locais, de modo a assegurar que a atuação funcional seja diretamente conectada com as aspirações fundamentais da população. Na verdade, o rol de incisos deste artigo 1º protagoniza uma atuação transformacional e efetiva dos direitos fundamentais, realçando o papel de agente político conferido pela Constituição aos membros do Ministério Público.

Por isso que a Recomendação dá ênfase a atuação voltada à construção, indução ou revisão das políticas públicas. Neste sentido, confira-se:

Art. 19. A Equipe Correicional avaliará a resolutividade da atuação do correicionado em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, aferindo, entre outros aspectos, se o correicionado:

I - **acompanha a execução das políticas públicas** e promove a sua avaliação com a sociedade civil e as instituições de controle social, analisando a respectiva efetividade da política pública no plano dos direitos fundamentais;

II - atua para que a política pública necessária para efetivação de direitos fundamentais seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis;

III - **estabelece metas quantitativas e qualitativas de cumprimento da prestação devida ao longo do tempo**, sempre que possível por via acordada;

IV - **realiza**, sempre que possível, **audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de propor medidas judiciais ou extrajudiciais**, convocando preferencialmente representantes de grupos que possam ser atingidos pelas medidas;

V - quando atua por intermédio de ações judiciais que **exigem** a implementação de políticas públicas, indica, sempre que possível, a **fonte orçamentária e financeira do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida**;

VI - dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada;

VII - **atua para implementar políticas públicas** socialmente necessárias e **devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição**, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas



e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais;

VIII - acompanha e fiscaliza o efetivo cumprimento das obrigações e dos deveres impostos pela decisão ou pelo acordo de implementação de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, garantindo e fomentando a participação de representantes dos diversos grupos envolvidos e interessados;

IX - considera, nas medidas judiciais deduzidas ou nos acordos firmados, as possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas;

X - diligência para obter, sempre que possível, a cooperação de órgãos técnicos especializados na política pública objeto da proteção (v.g., universidades, conselhos, especialistas renomados), a fim de determinar as melhores providências a serem buscadas e alcançadas judicial ou extrajudicialmente;

XI - fixa, sempre que possível, de forma clara e objetiva, a responsabilidade de cada agente público envolvido, ou do ente federado, de modo a facilitar eventual futura responsabilização pela omissão ou execução ineficiente;

XII - prioriza, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais;

XIII - concentra e aborda de forma sistêmica, sempre que for possível, em uma só ação ou acordo coletivo, a **discussão da política pública objeto da proteção, evidenciando sua importância, repercussão, indicadores e resultados esperados;**

XIV - **fiscaliza e acompanha os resultados e os impactos sociais das políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais**, notadamente os direitos fundamentais prestacionais, com destaques para as políticas públicas relacionadas ao direito à saúde, à educação, à segurança pública, às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos etc. (destaquei)

Para o exame dessas diretrizes, pode o membro do Ministério Público, de forma proativa, utilizar-se de procedimentos extrajudiciais ou audiências coletivas, voltados a colher subsídios para a intervenção do MP, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para verificação da efetividade, qualidade e impacto social das ações desenvolvidas, observado o planejamento estratégico da Instituição, além de servir para a prestação de contas da atuação social da Instituição<sup>269</sup>. É permanente também o incentivo à utilização dos instrumentos alternativos na solução de controvérsias.

Nesse sentido, quanto a utilização desses instrumentos, mais uma vez, percucientes as conclusões de Gregório Assagra de Almeida<sup>270</sup> ao destacar:

---

<sup>269</sup> MAZZILLI. Hugo Nigro. Ministério Público Brasileiro: Desafios E Perspectivas. Revista dos Tribunais. v. 1041/2022. p. 155 – 165. Jul/2022. p. 6.

<sup>270</sup> Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 53, jul./set. 2014, p. 80-81, Gregório Assagra de Almeida.

(...) é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o **termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo.**

Assim como corrobora Vera Nilva Rocha Lira:<sup>271</sup>

(...) antes da promoção da judicialização no exercício do controle abstrato ou concentrado (Corte Constitucional) a expedição de uma Recomendação advertindo-o poder legiferante e solicitando-lhe o autocontrole da constitucionalidade antes mesmo da entrada em vigência da norma viciada. **Um Termo de Ajustamento de Conduta também seria instrumento hábil no interior de um inquérito civil público para o exercício desse controle.**

Outro caminho que tem se mostrado, na falta de políticas públicas, como um excelente instrumento para a promoção dos direitos humanos fundamentais, com ênfase na educação e cidadania, são os **projetos sociais elaborados e executados pelo Ministério Público em parceria com órgãos públicos e com os setores da sociedade civil.**

Também podem ser citadas neste ponto as chamadas recomendações ministeriais, que, embora não tenham força vinculante e nem caráter coercitivo, são instrumentos de atuação extraprocessual do Ministério Público mediante os quais ele expressa, por meio de razões fáticas e jurídicas, sua interpretação acerca de determinado assunto, e busca persuadir o seu destinatário a praticar ou deixar de praticar determinada conduta.

A Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 2/2018 é uma importante *soft-law* porque estabelece um importante guia de aferição acerca da qualidade dos serviços prestados pelo Ministério Público à sociedade, a qual, nunca é demais lembrar, é a real destinatária dos resultados. Ademais, a recomendação é de extrema importância, sendo um legítimo mecanismo de promoção dos direitos fundamentais individuais e coletivos e, portanto, moralmente edificante à sociedade.

Neste ponto, vale ressaltar a remissão feita no art. 28 da Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 2/2018 ao art. 2º da Resolução nº 149/2016 a fim de permitir que o descumprimento das práticas resolutivas possa servir para identificar equívocos, erros ou situações que merecem aprimoramento, podendo, inclusive, amparar uma falta disciplinar.

Nessa linha, não é demais dizer que a baixa produtividade e inércia, situações que, de alguma forma, estão antagonicamente correlacionadas à proatividade e à resolutividade na atuação do membro ministerial, podem caracterizar eventual falta disciplinar por omissão, falta de zelo, falta à dignidade com as funções e descuido

---

<sup>271</sup> Revista Direito em Debate. Jan./jun./2022. Editora Unijui. "A proatividade e resolutividade do Ministério Público como sustento da legitimação social e proteção dos Direitos Humanos." Bolwerk, Alencar Aloisio. Nilva, Alvares Rocha Lira Vera.

com seus deveres funcionais, situações passíveis de aferição na seara disciplinar. Vale conferir o que diz referidas normas:

**Recomendação de Caráter-Geral nº 2/2018:**

Art. 28. A Equipe Correicional, respeitada a autonomia e as peculiaridades locais, **analisará a regularidade dos serviços e a eficiência das atividades da unidade ou do órgão correicionado**, apontando as **boas práticas observadas, as eventuais irregularidades constatadas, a ausência ou deficiência de atuação relativa a alguma atribuição do órgão, bem como as conclusões e medidas necessárias a prevenir erros, corrigir problemas e aprimorar o serviço, nos termos do art. 2º da Resolução CNMP nº 149/2016, da Carta de Brasília e desta Recomendação, registrando, ao final, eventuais críticas ou elogios.** (grifei)

**Resolução nº 149/2016:**

Art. 2º Incumbe ao Corregedor-Geral de cada Ministério Público realizar, diretamente ou por delegação de competência, correições com o objetivo de **verificar a regularidade do serviço e a eficiência da atividade da unidade ou do membro, adotando medidas preventivas ou saneadoras, bem como encaminhando providências em face de eventuais problemas constatados.** (grifei)

Portanto, percebe-se uma reunião de desígnios normativos seja por meio de expedição de Recomendações ou Resoluções que o Conselho Nacional do Ministério Público busca fazer valer, em razão de sua própria natureza regulamentadora de temas de Ministério Público, o desiderato de incentivar as ações efetivas, resolutivas e boas práticas, assim como identificar aquelas que não estão em consonância com os ditames legais e merecem correções.

Os critérios contidos na Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 2/2018 servem de importante norte para aferição da resolutividade, pelo que sua compreensão é primordial ao Ministério Público brasileiro.

## **5 A UNIDADE INSTITUCIONAL E A IMPORTÂNCIA DO PLANO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Consoante alhures demonstrado, o aprimoramento normativo e a criação de instrumentos procedimentais mais céleres e menos burocráticos, voltados a índices positivos de resolutividade, e ainda, aliados a novas perspectivas dinâmicas de meios de **negociação**<sup>272</sup> que passam a ser mais utilizadas pelas instituições e membros do

---

<sup>272</sup> “Para nós, entretanto, a negociação é um procedimento de comunicação que se estabelece entre várias pessoas envolvidas na resolução de uma questão ou de um problema, não necessariamente um conflito, por intermédio do qual a troca de informações tende a gerar uma nova situação de fato ou de direito, diversa

sistema de justiça brasileiro garantindo, assim, desfechos **mais eficientes e resolutivos para os direitos fundamentais** insculpidos na Carta Magna de 1988.

Neste sentido, vale referir que o planejamento estratégico institucional alcançou no mundo, na década de 90, um extraordinário avanço de conteúdo ético-político, também assumido por este trabalho, ganhando uma importante função promocional porque apto a formular as estratégias, os planos, a visão, a missão, os valores, os objetivos, os indicadores e as metas das Instituições, pois tem-se nele uma orientação do agir funcional àqueles que fazem parte da estrutura estatal.

É importante referir que não foi por acaso que as instituições latino-americanas e canadenses passaram a centrar na concepção de estratégia seu planejamento e suas últimas reflexões sobre a melhor e mais eficaz forma de enfrentar com êxito os desafios contemporâneos. Não custa lembrar que em 16 de agosto de 1993, aconteceu em São Paulo um evento internacional de estrategistas, sob a coordenação de Gary Hamel, de Harvard, autor de sete obras inspiradas nos temas do “Estrategic Planning”. Foi a ocasião em que se constataram a caducidade de algumas categorias do planejamento tradicional. A noção de estratégia apareceu então como enfoque central e contemporâneo para o planejamento exitoso no interior da busca por transformações éticas, econômicas e sociais de largo alcance.<sup>273</sup>

Aliás, rememore-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, nos idos de 2010, formatou o primeiro Planejamento Estratégico do Ministério Público que vigorou de 2011-2015. Devido aos excelentes resultados institucionais iniciais dessa prática, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução CNMP nº 147/2016, que institucionalizou o planejamento estratégico junto às Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro.

Por força do disposto no art. 20 da citada Resolução a elaboração do planejamento estratégico tornou-se obrigatória, seja para conferir um direcionamento das prioridades finalísticas da Instituição, o que nos remete a duas considerações caras ao tema da resolutividade.

Primeiro: a capacidade de coordenação do planejamento estratégico é considerada ponto chave para a colmatação entre os princípios institucionais do Ministério Público da unidade e da independência funcional, pois confere aos agentes **uma mesma estrutura** com fito de buscar o **mesmo propósito, democraticamente debatido entre os formuladores do plano**. Neste sentido é a lição lapidar de Emerson Garcia:<sup>274</sup>

É voz corrente, no âmbito da doutrina especializada, que o **princípio da unidade**, contemplado no **art. 127, §1º, da Constituição da República**, indica que o Ministério Público constitui uma **instituição única**,

---

da vivenciada originariamente pelos partícipes, e que tem como parâmetro mínimo a suficiente e possível satisfação de todos.” (MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa. A Negociação Ética para Agentes Públicos e Advogados. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. P. 78.)

<sup>273</sup> Teixeira, Joaquina. O Planejamento Estratégico nas Universidades Brasileiras, Educação Brasileira. Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, v. 17 – nº 35, 1995. p. 201-210.

<sup>274</sup> GARCIA, Emerson. Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico, 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008. p. 54-56.

o que gera reflexos na atuação dos seus membros, que não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como presentantes e integrantes de um só organismo. Ainda que os membros do Ministério Público assumam posições divergentes em relação ao mesmo fato, tal, à luz do princípio da independência funcional, em nada afetaria a **unidade da Instituição**. (grifei)

Em acréscimo, destaco o escólio de Paulo Cezar Pinheiro ao discorrer sobre o Princípio da Unidade do Ministério Público: “o Ministério Público constitui-se de um só organismo, em uma única Instituição. Quando um membro do Parquet atua, quem na realidade está atuando é o próprio Ministério Público”.<sup>275</sup>

Na verdade, como sustenta Renee do Ó Souza<sup>276</sup>, os programas institucionais são as principais ferramentas capazes de sistematizar a atividade estatal, de modo a evitar que a atuação dos agentes públicos seja atomizada e animada por suas escolhas pessoais, possivelmente enviesadas ou desconectadas das reais pretensões da população. Por meio de um planejamento estratégico dá-se a realização de uma nova etapa na organização e no desenvolvimento das atividades do Ministério Público, voltada a eficiência e compatível com sua missão constitucional. Vera Nilva Alvares Rocha Lira<sup>277</sup>, de forma semelhante, também defende que:

o certo é que a **atuação ministerial, com foco no resultado** que respeita a dignidade das pessoas e tutela os direitos humanos, não pode ser isolada e a cargo desse ou daquele membro em determinadas regiões apenas, devendo expressar uma **política institucional, com a uniformização e a sistematização consubstanciadas num Planejamento Estratégico Proativo, construído com atrelamento ao perfil constitucional estabelecido pela CF/1988 no artigo 127, na condição de cláusula mãe a vincular todas as atuações ministeriais.**” (grifei)

Segundo: o planejamento estratégico é apto a impulsionar a atuação resolutiva do Ministério Público, absorvendo toda a principiologia e diretrizes desta doutrina para inseri-las como metas, objetivos e estratégias de atuação. Aliás, vale observar que o Planejamento Estratégico Nacional vigente (2020-2029)<sup>278</sup>, elaborado democraticamente após a realização de encontros regionais, prevê nove valores institucionais a serem considerados, a saber: Cooperação, Efetividade, Eficiência, Ética, Independência, Inovação, Proatividade, Resolutividade e Transparência.

---

<sup>275</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no processo civil e penal, p. 43. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

<sup>276</sup> SOUZA, Renee do Ó. O real limite contemporâneo da independência funcional do membro do Ministério Público. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. Ministério Público contemporâneo e do futuro. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021, p. 917.

<sup>277</sup> NILVA, Alvares Rocha Lira Vera. A proatividade e resolutividade do Ministério Público como sustento da legitimação social e proteção dos Direitos Humanos. Revista Direito em Debate. Editora Unijui. Bolwerk, Alencar Aloisio. Jan./jun./2022.

<sup>278</sup> Consulta ao teor do documento: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/P=publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023, às 21h.

Além disso, foi definida como visão institucional no Planejamento Estratégico Nacional para o Ministério Público “Ser uma instituição com atuação resolutiva na defesa da sociedade, no combate à corrupção e criminalidade e na garantia da implementação de políticas públicas”.

Portanto, consoante se verifica no Plano Estratégico Nacional, nos valores e a visão institucional têm-se que a resolutividade é um objetivo primordial para a atuação de membros e servidores do Ministério Público brasileiro.

Assim sendo, a resolutividade é um valor elencado que deve ser perquirido pelos membros e servidores da Instituição, a forma em que tal intento se faz melhor concretizado é por meio de planos de ação que tem como objetivo alcançar as metas traçadas.

Quanto à atuação resolutiva nas políticas públicas visando a proteção de direitos fundamentais alinhadas com o planejamento estratégico institucional, faz-se necessário um estudo aprofundado e colhimento de informações da realidade social do local, ao passo que tais iniciativas podem ser realizadas por meio de audiências públicas, reuniões, escutas sociais, debates a fim de buscar soluções para uma verdadeira transformação social.

A postura preventiva e proativa seja de membros ou servidores do Ministério Público quanto ao surgimento ou evolução das demandas sociais merece atenção especial quanto à abordagem, podendo, tais práticas serem difundidas por meio de cursos de aperfeiçoamento funcional que podem ser promovidos pelas Escolas Superiores ou Centros de Estudos dos Ministérios Públicos.

Aliás, por pertinente, necessário destacar que tal iniciativa está prevista na Recomendação nº 54/2017, editada pelo CNMP, que no bojo do art. 20 prevê:

Art. 12. A Unidade Nacional de Capacitação do CNMP, a Escola Superior do Ministério Público da União e os **Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional promoverão, por meio de cursos direcionados a membros e servidores, o fomento à atuação institucional resolutiva e à cultura de resultados, tanto por meio de cursos específicos, incluindo a capacitação em negociação e mediação, como pela inserção da temática, quando possível, em todos os demais cursos.**

Parágrafo único. A **participação de membros nesses cursos será estimulada**, inclusive, se possível, com a desoneração de serviço nos dias de comparecimento. (grifei)

Também merece destaque a Recomendação nº 52/2017, na qual trata sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas, que tem como principais finalidades e princípios:

Art. 2º São finalidades da Política Nacional de Gestão de Pessoas:  
V – Incentivar o **desenvolvimento permanente e pleno de seus integrantes**, nas esferas física, mental e espiritual, estimulando o senso de pertencimento à instituição, **observando o interesse público, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;**  
(...)

Art. 4º A Política Nacional de Gestão de Pessoas do Ministério Público brasileiro se orienta pelos seguintes princípios:

(...)

X – Comprometimento e responsabilidade compartilhada dos gestores e demais integrantes da Instituição no cumprimento da Política Nacional de Gestão de Pessoas e na **construção de resultados organizacionais pautados pela eficiência, eficácia e efetividade**; (grifei)

Portanto, como se verifica há diversos comandos normativos contendo incentivos de participação dos servidores e membros da Instituição para seu aperfeiçoamento funcional com fito de proporcionar o melhor substrato/resultado laboral junto à Comunidade, pois seus agentes são conhecedores de meios, mecanismos e instrumentos resolutivos com capacidade de impactar positivamente na resolução das demandas da sociedade.

Percebe-se, assim, que a resolutividade é um valor a ser sempre considerado no agir da Instituição, seja por meio de planos estratégicos que dão linhas gerais no que se pretende e planos de ação específicos com o devido engajamento a fim de dar efetividade para o objetivo de garantia dos direitos fundamentais preconizados na Carta Magna.

## 6 CONCLUSÃO

A instituição Ministério Público consagrada pela Constituição do Brasil de 1988, trouxe novos contornos de atribuições funcionais e enormes responsabilidades quanto a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

No exercício das funções do Ministério Público, houve por assim dizer, uma evolução quanto as condições de trabalho e direitos dos membros, assim como desafios do exercício das obrigações constitucionalmente impostas ao *parquet*.

O Sistema de Justiça brasileiro acabou por não conseguir dar vazão a todos que buscam a tutela jurisdicional, entre alguns atores está o Ministério Público.

Com o advento de novas modalidades de solução de controvérsias percebe-se um ganho positivo quanto à celeridade e pacificação social.

Os instrumentos estão dispostos e são essenciais para a melhoria jurisdicional e ministerial, no entanto, é necessário buscar uma mudança de cultura não só da sociedade que possui naturalmente anseio litigioso, assim como a propagação destes meios alternativos (autocomposição) junto as Instituições competentes.

Para tanto, revela-se primordial o engajamento das Instituições representativas, seja de cunho local ou nacional, a fim de orientar a atuação mais resolutiva possível.

A resolutividade deve ser vista como um fim e objetivo da atuação de servidores e membros ministeriais, conciliada com as premissas estipuladas no planejamento estratégico e isso, a meu sentir, reforça o que se compreende como o princípio constitucional da unidade do Ministério Público, gerando também economicidade para a Instituição, uma vez que as ações dos órgãos de execução já devem estar previamente inseridas no plano da Instituição.

Por fim, assevero que tal cenário e condições sempre deverão observar o princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público alinhado ao dever da Instituição de realizar seu múnus em defesa das garantias e dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, exercendo de forma mais proativa e menos demandista, considerando, inclusive, o estado atual de congestionamento do Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de Almeida. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 53, jul./set. 2014.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público e o Direito em épocas extraordinárias. Disponível em <https://amp.org.br/o-ministerio-publico-e-o-direito-em-epocas-extraordinarias/> Acesso em: 08 mar. 2023.

Barata Teixeira, Joaquina. O Planejamento Estratégico nas Universidades Brasileiras, Educação Brasileira. Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Brasília. v. 17 – nº 35, 1995.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no processo civil e penal. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

GARCIA, Emerson. Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico. p. 54 e ss. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e democracia: teoria e práxis. Leme (SP): Editora de Direito, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público Brasileiro: Desafios E Perspectivas. Revista dos Tribunais. v. 1041/2022. p. 155 – 165. Jul/2022.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa. A Negociação Ética para Agentes Públicos e Advogados. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

NILVA, Alvares Rocha Lira Vera. A proatividade e resolutividade do Ministério Público como sustento da legitimação social e proteção dos Direitos Humanos. Revista Direito em Debate. Editora Unijui. Bolwerk, Alencar Aloisio. Jan/Jun/2022.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015.

SOUZA, Renee do Ó. O real limite contemporâneo da independência funcional do membro do Ministério Público. *In: CAMBI*, Eduardo Augusto Salomão. Ministério Público contemporâneo e do futuro. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

## Normas disponíveis em meio eletrônico

- Resolução CNMP nº 118/2014, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>
- Resolução CNMP nº 149/2016, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-149.pdf>
- Resolução CNMP nº 147/2016, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-147.pdf>
- Recomendação nº 54/2017, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>



- Recomendação nº 52/2017, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-052.pdf>
- Recomendação de Caráter-Geral CNMP nº 02/2018, disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf)
- Recomendação nº 54/2017, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>