

RESOLUTIVIDADE E UNIDADE MINISTERIAL E A RECOMENDAÇÃO N. 01, DE 15 DE MARÇO DE 2023, DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESOLUTENESS AND MINISTERIAL UNITY AND THE RECOMMENDATION N. 01, OF MARCH 15, 2023 OF THE NATIONAL INTERNAL AFFAIRS OFFICE OF PUBLIC PROSECUTION OFFICE

***“Unir-se é um bom começo, manter a união é um progresso, e trabalhar em conjunto é a vitória.”
(Henry Ford)***

Marcelo Santos²⁷⁹

Bernardo Maciel²⁸⁰

Jacqueline Orofino²⁸¹

RESUMO: A Corregedoria Nacional, criada pela Emenda Constitucional n. 45/04 tem, dentre suas atribuições, as missões de receber reclamações e denúncias referentes aos membros do Ministério Público e expedir recomendações de caráter orientativo, voltadas ao aprimoramento das atividades institucionais. Ao lado do papel tradicionalmente desempenhado pela Corregedoria Nacional, voltado à apuração de infrações disciplinares e desvios de conduta de integrantes do Ministério Público brasileiro, no biênio 2022-2023, a Corregedoria Nacional vem promovendo uma mudança paradigmática, voltada à valoração e valorização de boas práticas, buscando, em última análise, assegurar a resolutividade da atuação ministerial, sem descuidar do princípio da unidade institucional. Nessa perspectiva, a Recomendação n. 01, de 15 de março de 2023, voltada à elaboração de Planos de Atuação e Gestão de Promotorias busca, a um só tempo, uniformizar a atuação do Ministério Público brasileiro, visando atingir resultados efetivos que levem à transformação da realidade social. Por meio de revisão bibliográfica e documental, buscar-se-á digressar sobre os princípios constitucionais da unidade e da independência funcional, destacando a importância dos Planejamentos Estratégicos das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro, bem como analisar a importância do gerenciamento da atuação institucional, como formas de assegurar a resolutividade para, posteriormente, examinar o teor da Recomendação n. 01/23 e sua relevância para atingir os objetivos transformadores da atuação do Ministério Público.

²⁷⁹ Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

²⁸⁰ Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Membro colaborador na Corregedoria Nacional do Ministério Público. Membro auxiliar da Comissão de Planejamento Estratégico.

²⁸¹ Doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS) e em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Membro auxiliar na Corregedoria Nacional do Ministério Público. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7029967916464750>.

PALAVRAS-CHAVE: Corregedoria Nacional; unidade; resolutividade.

ABSTRACT: The National Internal Affairs Office of Public Prosecution Office, created by Constitutional Amendment 45/04, has, among its attributions, the mission of receiving complaints and denunciations concerning members of the Public Prosecutor's Office and issuing recommendations of a guiding nature, aimed at the improvement of a guiding nature, aimed at the improvement of institutional activities. In addition to the role traditionally played by the National Internal Affairs of Prosecution Office, which is to investigate disciplinary infractions and misconduct by members of the Brazilian Public Prosecution Office, during the 2022-2023 biennium the National Internal Affairs Office of Public Prosecution Office has been promoting a paradigmatic change, aimed at valuing and appreciating good practices, with the ultimate goal of ensuring the resolution of ministerial activities, without neglecting the principle of institutional unity. In this perspective, Recommendation n. 01, of March 15, 2023, aimed at the elaboration of Action Plans and Management of the Public Prosecution Offices, seeks, at the same time, to standardize the performance of the Brazilian Public Prosecution Office, aiming at achieving effective results that lead to the transformation of the social reality. By means of literature and document review, it will be sought to digress on the constitutional principles of unity and functional independence, highlighting the importance of Strategic Planning of the Units and Branches of the Brazilian Public Prosecution Office, as well as analyze the importance of managing the institutional performance, as ways to ensure resoluteness to, subsequently, examine the content of Recommendation n. 01/23 and its relevance to achieve the transforming objectives of the Public Prosecution Office performance.

KEYWORDS: National Internal Affairs Office of Public Prosecution Office; unit; resolutivity.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o Ministério Público como essencial ao sistema de justiça, conferindo-lhe o atributo da permanência. Simultaneamente, o texto constitucional conferiu à Instituição a importante missão de defender a *ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis*. Registre-se que tal incumbência está diretamente relacionada aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, previstos nos artigos 1º e 3º da Carta Magna, respectivamente.

Em razão da importância de seu mister, o Poder Constituinte conferiu garantias e prerrogativas aos membros do Ministério Público, bem como impôs vedações, a fim de lhes assegurar condições para desempenharem suas funções de forma independente, livres de ingerências externas. Ao lado da preocupação com os membros da carreira, o texto constitucional também se ocupou da Instituição, assegurando-lhe autonomia funcional, administrativa e financeira e dispondo que seria regida pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

Ao longo dos anos, como uma das consequências dos traumas causados pelo período de exceção que antecedeu a redemocratização do país, conferiu-se maior destaque e visibilidade ao princípio da independência funcional, não se admitindo nenhuma tentativa de enfraquecê-lo ou fragilizá-lo. Ocorre que tão valorosa quanto a independência é a unidade institucional que, em última análise, leva ao fortalecimento do Ministério Público, na mais pura acepção do dito popular *A União faz a força*.

A Emenda Constitucional n. 45/04 criou o Conselho Nacional do Ministério Público e a Corregedoria Nacional, conferindo a esta, entre outras, a atribuição de realizar correições gerais. Os antecedentes e as discussões que marcaram o processo legislativo de aprovação da Emenda Constitucional, bem como a redação do § 3º do art. 130-A do texto constitucional permitem notar que o intento do Poder Constituinte Reformador era criar um órgão de controle e fiscalização dos membros do Ministério Público brasileiro. Todavia, permitiu-se que a legislação infraconstitucional conferisse outras atribuições à Corregedoria Nacional.

O Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público conferiu ao Corregedor Nacional, entre outras competências, a de expedir recomendações de caráter orientativo, voltadas ao aprimoramento das atividades do Ministério Público brasileiro.

No biênio 2022-2023, a Corregedoria Nacional tem buscado promover uma mudança de paradigma em sua atuação. Paralelamente às atividades disciplinar e fiscalizatória, tradicionalmente exercidas, vem procurando meios de fomentar a resolutividade no seio da atuação ministerial, valorizando boas práticas que culminem na atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Para tanto, tem-se verificado que o princípio da unidade é tão relevante quando o da independência funcional. Ocorre que a harmonização entre tais princípios, por vezes, se revela tormentosa, afigurando-se necessário encontrar espaços de conformação, a fim de que a atuação ministerial prestigie, a um só tempo, os parâmetros definidos em seu planejamento institucional e não esbarre no individualismo, revestindo-se de caráter resolutivo e promovendo o incremento da legitimação social do *Parquet*.

Nesse cenário, o estudo volta-se a debater a centralidade do papel da Corregedoria Nacional e das Corregedorias locais no fomento à atuação resolutiva e no implemento da unidade institucional do Ministério Público, em particular no que diz respeito à necessidade de elaboração de planos, planejamentos e gestão, ganha especial relevo, neste âmbito, a Recomendação-CN n. 01, de 15 de março de 2023.

O presente artigo pretende abordar os princípios constitucionais da unidade e da independência funcional, destacando a importância de elaboração dos Planejamentos Estratégicos das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro, bem como analisar a importância do gerenciamento da atuação institucional, como formas de assegurar a resolutividade. Em seguida, pretende-se examinar o teor da Recomendação n. 01/23 e sua relevância para atingir os objetivos transformadores da atuação do Ministério Público, através da elaboração de plano de atuação e gestão das Promotorias, Procuradorias, Ófícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro.

Propõe-se como hipótese investigar se a elaboração de Plano de Atuação e Gestão das Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro contribuirá para assegurar, a um só tempo, a unidade e a resolutividade da atuação ministerial.

Como técnica de pesquisa utilizou-se a análise bibliográfica e documental acerca dos princípios institucionais do Ministério Público e da nova sistemática da Corregedoria Nacional. O presente artigo está estruturado em três partes: primeiramente, abordar-se-ão os princípios da unidade e da independência funcional e a importância do planejamento estratégico dos Ramos e Unidades do Ministério Público brasileiro. Em seguida, tratar-se-á da Recomendação n. 01/2023 da Corregedoria Nacional e da importância da elaboração dos Planos de Atuação e Gestão pelas Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro, alinhados ao Planejamento Estratégico. Ao final, pretende-se concluir se ao recomendar a elaboração de planos de gestão a Corregedoria Nacional contribuirá para a concretização do princípio da unidade e a atuação resolutiva do Ministério Público.

2 UNIDADE INSTITUCIONAL, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PAPEL DAS CORREGEDORIAS

Tratar em termos práticos do princípio institucional da unidade do Ministério Público brasileiro (art. 128, § 1º, da CF/88) é, antes de tudo, um desafiador exercício de abstração. Com efeito, mesmo o operador jurídico experimentado terá dificuldade em vislumbrar uma atuação unitária do Ministério Público ao ponderar, de forma global, o somatório dos trabalhos de quatro ramos vinculados à União e vinte e seis unidades estaduais, abarcando cerca de treze mil membros²⁸², cada qual dotado de independência funcional e de suas próprias convicções e ideologias.

Contudo, apesar do inegável espaço para contradições e distorções voluntaristas e ideológicas decorrente de uma compreensão tradicionalmente elástica da prerrogativa de independência funcional, e não obstante a complexidade de se harmonizar tal garantia com a unidade institucional na rotina da atuação funcional de cada membro, resta imperioso encontrar espaços de confluência e, assim, fomentar o processo de construção da *personalidade* do Ministério Público, que seja reconhecível pelo cidadão e, uma vez direcionada à resolutividade, contribua para a legitimação social da instituição.

Neste contexto, pontua Almeida (2014, p. 99):

A atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público deve ser superada por um novo modelo, em que o compromisso com a transformação social, o planejamento estratégico e a eficiência passem a ser condições naturais em todos os âmbitos da atuação institucional, jurisdicional ou extrajurisdicional.

²⁸² Dado relativo a 2021, extraído da ferramenta de BI “MP: um retrato”, disponibilizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <https://www.cnpm.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 28 mar. 2023.

Especificamente quanto à construção da personalidade do Ministério Público, observa Venturi (2017) que tal processo:

[...] revela-se altamente complexo e problemático em função da forçosa convivência entre princípios constitucionais aparentemente paradoxais. Ao mesmo tempo em que a *independência funcional* e a *unidade institucional* podem ser apontadas como propulsoras de uma multiplicidade de ideologias internas e, por consequência, salutares fontes de oxigenação e democratização no e do parquet, por outro lado, podem também gerar significativos efeitos colaterais causadores de uma possível *crise de identidade*, ora derivada do individualismo de parcela de seus membros, ora da formação daquilo que poderíamos denominar de *egocentrismo institucional*.

[...]

Da necessária harmonização entre os princípios da independência funcional e da unidade institucional depende o pleno, democrático e constitucional desempenho das funções do Ministério Público, compreendido como Instituição que, apesar de plural, deve encontrar e manter uma personalidade própria, consentânea com a formação de um verdadeiro Estado Social Democrático de Direito.

A fim de dar concretude à unidade institucional necessária à construção da personalidade do Ministério Público brasileiro e ao incremento de seu perfil resolutivo, essenciais os papéis desempenhados pelo *Planejamento Estratégico* e pelas *Corregedorias*.

Segundo Almeida (2014, p. 105), o Planejamento Estratégico deve ser vinculativo a todos os órgãos de execução do Ministério Público, que não podem “alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação”.

Valendo-se das lições de Marcelo Pedroso Goulart, propõe o autor uma revisitação dos princípios institucionais do Ministério Público, na medida em que,

no âmbito do seu objetivo estratégico de promoção da transformação social, o Ministério Público deve definir políticas públicas nos seus Planos e Programas de Atuação Institucional, com a fixação de metas prioritárias que orientem a atuação dos órgãos de execução e até mesmo da Administração Superior. Essas metas prioritárias devem ser seguidas pela Instituição e por seus membros como decorrência do *princípio da unidade* institucional. Para o autor, o *princípio da unidade* ganhou na CF/88 conotação política que supera as dimensões meramente administrativas que estavam presentes em sua concepção clássica, passando a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público. (p. 105-106)

Em igual sentido, Cambi (2015, p. 121) pondera que,

se o princípio da independência funcional afasta qualquer forma de ingerência nas atividades-fim desenvolvidas pelos membros do Ministério Público, não impede contudo que os órgãos da administração superior garantam a unidade política, ideológica e de ação estratégica do Ministério Público, mediante a permanente mobilização dos membros da instituição no sentido de concretizar os objetivos estratégicos e no fornecimento dos meios e dos suportes materiais necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico.

Atenta à estreita vinculação entre a unidade institucional e o papel transformador do Ministério Público, bem como à centralidade do Planejamento Estratégico neste âmbito, a *Carta de Brasília*²⁸³ explicita, em seus considerandos, que a defesa do regime democrático impõe ao Ministério Público 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 CF/88. Outrossim, elenca como diretrizes estruturantes a concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da unidade do Ministério Público (item B1, “b”), assim como a criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos (item B1, “e”).

Especificamente em relação aos membros, consigna as diretrizes de atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade (item B2, “g”), bem como de atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional (item B2, “h”).

Alinhada às diretrizes da Carta de Brasília, a Recomendação n. 54/2017-CNMP, de 28 de março de 2017²⁸⁴, ao dispor sobre a *Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro*, destaca que o planejamento institucional é voltado a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva. Ademais, a Recomendação fomenta a criação de mecanismos de natureza normativa e administrativa que assegurem o alinhamento dos critérios aferidores de qualidade à atuação resolutiva,

²⁸³ A Carta de Brasília consiste em acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais de suas unidades, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão em setembro de 2016. O documento explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais. (Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/biblioteca-digital-vade-mecum/carta-de-brasilgia>. Acesso em: 28 mar. 2023).

²⁸⁴ Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

ao planejamento estratégico (art. 3º, III), além de vincular a mensuração da atuação resolutiva, inclusive para fins de promoção, ao número e percentual de êxito de procedimentos de acompanhamento de projetos de atuação institucional alinhados com o planejamento estratégico (art. 8º, I, “c”) e definir este alinhamento como pré-requisito dos projetos institucionais (art. 9º, parágrafo único).

Em comentário à Recomendação n. 54/2017-CNMP, Gavronski (2017, p. 75-76) destaca uma série de desafios ao implemento de uma cultura institucional de atuação resolutiva, a exemplo da falta de compromisso com resultados concretos na práxis jurídica brasileira, da elevada litigiosidade, da resistência institucional à priorização com seletividade e à assimilação do modelo constitucional de iniciativa e proatividade, das aferições institucionais de relevância para a carreira mais preocupadas com análises quantitativas e regularidade formal do que com aspectos qualitativos, das dificuldades de compatibilizar os princípios da unidade e da independência funcional, da baixa institucionalidade no enfrentamento dos desafios de maior relevância e das dificuldades para definir o que de fato configura uma atuação resolutiva.

Já quanto às soluções consolidadas por meio da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, o autor propõe sua divisão em três grupos, conforme as respectivas finalidades específicas principais: aquelas voltadas a dar visibilidade institucional à atuação resolutiva, as que se destinam a definir critérios aferidores de qualidade minimamente objetivos e, em especial, as “**decisões estratégicas de valorização da atuação resolutiva**, vale dizer a adoção de ‘sinais institucionais’ que a fomentam sem afrontar princípios que orientam a atuação institucional, como o da independência funcional”.²⁸⁵

Em paralelo, destaca Gavronski que “logo se evidenciou a necessidade de soluções que assegurem o **alinhamento da atuação resolutiva com o planejamento estratégico**, prestigiando a unidade da atuação institucional”.²⁸⁶

Já ao cuidar dos objetivos da Recomendação em tela, destaca o autor:

Outro objetivo que também orienta essa Política refere-se à **efetiva implantação do planejamento estratégico da Instituição**, concebido para consolidar o Ministério Público como uma Instituição socialmente efetiva e que entrega à sociedade resultados relevantes capazes de transformar a realidade social por meio da efetividade dos direitos que deve promover, e que, como destacado na motivação da Recomendação “destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.”

Conquanto esses objetivos pareçam guardar relação mais direta com a atuação cível do Ministério Público, realidade que melhor dominamos, **é fácil refleti-los na criminal** [...]. Também é digna de nota a **preocupação do planejamento estratégico com a apresentação**

²⁸⁵ Idem, p. 81.

²⁸⁶ Idem, ibidem.

de resultados concretos e socialmente relevantes na área criminal, manifestada, por exemplo, nas várias referências à missão e objetivos orientados para o combate à corrupção e à impunidade e na diminuição da criminalidade. Enfim, **há um campo fértil para trabalhar na atuação criminal sob uma perspectiva resolutiva**, comprometida com resultados concretos socialmente relevantes.²⁸⁷

De outra parte, igualmente central a posição ocupada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias do Ministério Público neste caminhar rumo à efetiva unidade institucional e à resolutividade.

Conforme rememora Silva (2017, p. 18.), na experiência brasileira, as Corregedorias “foram formadas para encontrar pessoas que cometeram erros, sem a preocupação direta com o planejamento, o futuro como elementos necessários à concretização dos direitos humanos” – o que ensejou a construção de uma cultura correcional lastreada na lógica acusatória e na busca de responsabilização por atos pretéritos.

Sem embargo da imprescindibilidade desta tradicional atividade persecutória de cunho disciplinar, ainda hoje relevante e de cujo esmerado desempenho não podem descurar as Corregedorias, as profundas alterações estruturais do Ministério Público brasileiro, verificadas a partir da Constituição Federal de 1988, também projetaram efeitos para dentro dos muros dos órgãos correcionais, como não poderia deixar de ser.

Com efeito, adverte Daher (2019, p. 22-23) que, ao delinear o perfil do Ministério Público, a CF/88 “estruturou a Instituição para cumprir sua função de agente de transformação social, a fim de promover os valores democráticos e concretizar os direitos fundamentais previstos na Carta”. Prossegue a autora em sua reflexão consignando que esse “choque entre o novo perfil constitucional do Ministério Público e as velhas práticas institucionais pode ser superado, na compreensão de Goulart [...], pela ruptura com o modelo de atuação demandista e adoção do paradigma resolutivo”.²⁸⁸

Nesse contexto, em paralelo à atuação disciplinar clássica, a Corregedoria Nacional, no biênio 2022-2023 tem buscado fazer com que as Corregedorias-Gerais dos Ramos e Unidades do Ministério Público brasileiro passem a, gradativamente, deslocar o foco principal de sua atenção para a orientação dos membros e o fomento à resolutividade, medida essencial, conforme observa Venturi (228-229):

[...] De um modelo quase que exclusivamente repressivo – historicamente atrelado à ideia de apuração de desvios no exercício das funções institucionais dos membros –, atualmente vêm sendo repensadas no intuito de orientar e de fiscalizar a adequada execução dos diversos programas previamente traçados no planejamento estratégico das políticas institucionais.

A intervenção das Corregedorias do Ministério Público, portanto, está se adaptando às exigências da atuação proativa de seus membros,

²⁸⁷ Idem, p. 74.

²⁸⁸ Idem, p. 25.

o que acaba por demandar, inicialmente, uma adequada e firme orientação a respeito das possibilidades e exigências de atuação extrajudicial, por via não apenas dos instrumentos já consagrados (inquérito civil público, recomendações e compromissos de ajustamento de conduta), mas também pela adoção de outros mecanismos francamente abertos pelas recentes reformas legislativas (em especial, o novo Código de Processo Civil e a nova Lei de Mediação).

Assim, pontua Moraes (2017, p. 1210) que “nos últimos anos vem se implantando uma nova cultura de atividade correcional, com mais ênfase na função orientadora e fiscalizadora das Corregedorias da Instituição, ombreada à função disciplinar.”

A partir da edição da Carta de Brasília, consolidou-se que as Corregedorias do Ministério Público configuram 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 da instituição na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Constituem as estruturas correcionais, outrossim, *órgãos de controle e indução da efetividade e de garantia da unidade institucional do Ministério Público*.

Atenta à mudança de paradigma ora ventilada, a Corregedoria Nacional do Ministério Público tem buscado – sem prejuízo da diuturna condução e supervisão das apurações disciplinares em face dos membros e servidores de todos os ramos e unidades – tanto promover a atuação resolutiva do *Parquet* brasileiro, sobretudo por meio das *Correições de Fomento à Resolutividade*, quanto exercer seu papel de orientação enquanto órgão garantidor da unidade institucional, inclusive mediante a edição de Recomendações.

Ao assim proceder, a Corregedoria Nacional direciona suas atividades à ampliação da legitimação social do Ministério Público brasileiro, que dentre diversos outros fatores passa, conforme lição de Almeida (2014, p. 111-112), pela priorização da atuação preventiva, pela ampliação e estruturação do modelo de Ministério Público resolutivo e pela adequação da independência funcional ao Planejamento Estratégico.

Nesse âmbito de busca de unidade, profissionalização, legitimação social e estabelecimento de uma personalidade institucional clara para o cidadão, destaca-se, especificamente a recente edição da Recomendação CN n. 01, de 15 de março de 2023, que recomenda a elaboração de Plano de Atuação e Gestão das Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos ministeriais como parâmetro para indicador de resolutividade.

3 A RECOMENDAÇÃO N. 01, DE 15 DE MARÇO DE 2023, DA CORREGEDORIA NACIONAL

Propõe-se analisar nesse tópico a importância da Recomendação-CN n. 01/2023 para fomentar a unidade e resolutividade da atuação ministerial. Por meio das Correições Temáticas de Fomento à Resolutividade, realizadas pela Corregedoria

Nacional no biênio 2022-2023, tem se verificado a importância do planejamento e da gestão das unidades correicionadas, como forma de alcançar os resultados esperados por determinadas práticas e promover a almejada transformação social.

Esclareça-se que o escopo da Recomendação em comento não é ingerir na elaboração do Planejamento Estratégico dos Ramos e Unidades do Ministério Público, elaborado de forma decenal, com objetivos macro, a serem alcançados a longo prazo, mas sim fazer com que os Órgãos de Execução planejem suas ações, ou seja organizem-se, elejam prioridades, otimizem seu tempo, distribuam tarefas, tracem metas e objetivos passíveis de serem atingidos em determinado prazo, em conformidade com a estrutura colocada a sua disposição.

Conforme dito alhures, o Planejamento Estratégico é a maneira de atingir a unidade institucional, uniformizando, minimamente, a atuação do Ministério Público. Ainda, *é por meio do planejamento que qualquer instituição pensa estrategicamente sobre si mesma, com o propósito de cumprir a missão que justifica sua existência* (Brasil, 2019, p. 9). Ou seja, o Planejamento é ferramenta imprescindível para conferir objetividade à atuação ministerial, voltada à resolutividade, fazendo com que a Instituição cumpra sua missão constitucional.

A Resolução n. 147, de 21 de junho de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, que *dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências*, prevê em seu art. 15, § 2º que os planos estratégicos das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro deverão considerar os objetivos estratégicos do PEN-MP. A observância a este dispositivo assegurará, minimamente, a almejada unidade institucional à atuação ministerial, pois ao elaborar seus planos, todas as Unidades e Ramos observarão os mesmos objetivos estratégicos.

Em nível nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou o Planejamento para o decênio 2020-2029 e previu como missão a ser atingida por meio da atuação ministerial a *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*, replicando o art. 127 da Constituição Federal. Os valores institucionais consagrados pelo PEN foram a resolutividade, a transparência, a proatividade, a inovação e a cooperação e os objetivos estratégicos a serem atingidos pelo Ministério Público brasileiro nesse período são: aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do Ministério Público; aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas; consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional; garantir a transversalidade dos direitos fundamentais em toda atividade ministerial; impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social e intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos.

Em atenção à autonomia funcional, administrativa e financeira dos Ramos e Unidades do Ministério Público, consignou-se que o Planejamento Estratégico Nacional não tem natureza vinculativa, mas meramente diretiva, sendo sua adesão voluntária. Embora destituído de caráter cogente, a fim de viabilizar, minimamente, a implementação do princípio da unidade, torna-se necessário que os Ramos

e Unidades do Ministério Público brasileiro adotem como parâmetro para a elaboração de seus respectivos planejamentos os objetivos, valores e metas constantes do PEN.

As Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro vêm aderindo, paulatinamente, ao PEN-MP, concorrendo para a construção da identidade nacional do Ministério Público brasileiro, através da uniformização de seus objetivos e metas a serem alcançadas através de sua atuação. Em cumprimento ao disposto no art. 4º da Resolução n. 147/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público, a Comissão de Planejamento Estratégico desenvolveu a ferramenta denominada “Radar Estratégico”, com o escopo de monitorar o PEN-MP e produzir diagnósticos, estudos e avaliações periódicas sobre sua implementação. A última divulgação de dados refere-se ao ano-base de 2021 e constatou-se que os Ramos e Unidades do Ministério Público brasileiro contribuíram 64,76% para que o PEN-MP seja cumprido.

Embora seja importantíssima a adesão das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro ao PEN-MP, essa iniciativa, isoladamente considerada, não resultará na concretização do princípio da unidade. Isso porque, para tanto, é necessário que cada Órgão de Execução também adira ao Planejamento Estratégico de sua Unidade ou Ramo e, por via reflexa, ao PEN-MP. Caso contrário, os objetivos estratégicos não serão atingidos, pois sua consecução demanda a atuação individualizada e planejada de cada um dos Órgãos de Execução.

Conforme Goulart:

A ideia das promotorias de justiça como órgãos voltados à implementação local/regional de uma política institucional baseada em planos e programas de atuação também não vingou, pois prepondera, ao arrepio da lei, a atuação individualizada, aleatória e burocratizada dos membros do Ministério Público, razão da fraca operabilidade dos órgãos de execução. (p. 9)

As Correições Extraordinárias de Fomento à Resolutividade, levadas a efeito pela Corregedoria Nacional no biênio 2022-2023, sob a coordenação do Corregedor Nacional, Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, têm trazido à tona o debate acerca da necessidade de elaboração de planos de atuação dos Órgãos de Execução, em complemento ao disposto no Planejamento Estratégico de cada Ramo ou Unidade do Ministério Público, com a finalidade de alterar a realidade descrita por Goulart e viabilizar a atuação voltada à consecução dos objetivos estratégicos, de forma desburocratizada e resolutiva, fazendo com que o Ministério Público cumpra sua missão de agente de transformação social.

Revela-se de suma importância que todos os membros da Instituição tenham conhecimento dos objetivos estratégicos constantes do PEN-MP e dos Planejamentos de sua Unidade ou Ramo e, a partir daí, elaborem o Plano de Atuação e Gestão do respectivo Órgão de Execução, programando sua atuação e as ações a serem desenvolvidas para atingi-los.

Ao discorrer sobre os Planos de Atuação dos Órgãos de Execução, Goulart destaca que estarão alinhados ao Planejamento Estratégico da Unidade ou Ramo

e enfatiza sua importância (p. 18-19):

II – O Programa de Atuação (PA) é o instrumento de gestão estratégica dos órgãos de execução do Ministério Público que define, nas respectivas bases espaciais e na forma de objetivos e metas a serem alcançados em determinado período, as prioridades da atividade finalística norteadoras de sua atuação.

O processo de elaboração do PA é semelhante ao do PGA. A coordenação-geral cabe ao agente político responsável pela secretaria-executiva do órgão de execução. O roteiro de trabalho também se dá em seis etapas: (i) identificação dos problemas locais e/ou regionais; (ii) formação da agenda do órgão de execução; (iii) formulação de alternativas de atuação; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) avaliação.

O PA tem como patamar mínimo os objetivos e metas estabelecidos no PGA, podendo abranger outros objetivos e metas, de acordo com a realidade e as especificidades locais e regionais. O PA deve reproduzir em nível local ou regional os procedimentos democráticos que norteiam a elaboração do PGA: discussões, audiências e consultas que, no âmbito externo, o órgão de execução faz com os movimentos e organizações sociais, gestores públicos e comunidade científica, e, no âmbito interno, com o conjunto de agentes políticos e administrativos que compõem os quadros do órgão de execução. A implementação do PA deve ser monitorada por integrante do órgão de execução destacado para tal fim e acompanhada por comissão de representantes dos movimentos e organizações sociais escolhidos nas audiências públicas e de membros da comunidade científica indicados pelas instituições consultadas.

No aspecto formal, o PA também se assemelha ao PGA, pois deve conter capítulos temáticos, cada um deles com o respectivo conjunto de objetivos e metas referentes às prioridades estabelecidas para as atribuições específicas do órgão execução.

Por meio das Correções Extraordinárias de Fomento à Resolutividade verificou-se a existência de experiências exitosas de planejamentos realizados por Órgãos de Execução do Ministério Público brasileiro que culminam na resolutividade da atuação ministerial, a exemplo do que ocorre nos Estados de Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Bahia.

Com a finalidade de replicar as boas práticas bem-sucedidas e diante da constatação da necessidade de planejamento da atuação institucional pelos Órgãos de Execução, como forma de concretização da unidade institucional e de fomento à resolutividade, a Corregedoria Nacional editou a Recomendação n. 01/2023.

Dentre os considerandos, destaca-se que o Plano de Atuação e Gestão a ser elaborado pelos Órgãos de Execução deverá partir de diagnósticos institucionais e estar em conformidade com a matriz estratégica do Ministério Público, buscando a

implementação da unidade e da resolutividade. Ou seja, buscou-se deixar claro que os Planos de Atuação e Gestão deverão ser alinhados aos Planejamentos de cada Ramo ou Unidade do Ministério Público brasileiro, os quais, por sua vez, estarão em sintonia com o PEN-MP, de modo a assegurar a unidade da Instituição.

Por outro lado, ao planejar suas ações e a forma de gerir o trabalho, o responsável pelo Órgão de Execução conferirá à sua atuação maior resolutividade, pois, a partir do conhecimento de sua realidade, das demandas sociais, da estrutura de que dispõe para desempenhar seus misteres, poderá traçar metas a serem atingidas, fixando prazo para tanto e planejando as atividades e tarefas, com vista ao objetivo final.

Registre-se que a Recomendação trouxe um modelo, a título de sugestão, a ser adotado pelos Órgãos de Execução que ainda não tenham elaborado seu Plano de Atuação e Gestão. A adesão ao modelo proposto pela Corregedoria Nacional não é impositiva ou necessária, de modo que aqueles que tenham planos anteriores à expedição da Recomendação poderão mantê-los inalterados.

A Recomendação foi divulgada às Procuradorias-Gerais e às Corregedorias-Gerais das Unidades e Ramos do Ministério Público, a fim de que adotem as providências necessárias para seu cumprimento, ou seja, o que se busca é que todos os Órgãos de Execução do Ministério Público brasileiro, assim como Centros de Apoio, Grupos de Atuação e outros congêneres, tenham seus respectivos Planos de Atuação e Gestão.

O apoio das Procuradorias-Gerais é indispensável, sobretudo porque as Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro possuem em seus quadros setores especializados na elaboração de planejamentos que podem auxiliar os membros na elaboração dos Planos dos respectivos Órgãos de Execução. Ainda, caso seja necessário, a Administração Superior poderá viabilizar a realização de cursos, investindo na capacitação dos membros para a elaboração dos Planos.

Por outro lado, torna-se importante o apoio das Corregedorias-Gerais, pois poderão estabelecer prazos para que os Planos sejam elaborados e fiscalizar se houve o cumprimento da Resolução editada pela Corregedoria Nacional pelos membros do Ministério Público brasileiro.

Dessa forma, a elaboração dos Planos de Atuação e Gestão dos Órgãos de Execução do Ministério Público brasileiro, almejada pela Corregedoria Nacional, busca, a um só tempo, conferir resolutividade à atuação ministerial e consolidar o princípio da unidade institucional, que possui a mesma importância e previsão constitucional que o da independência funcional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova metodologia de Correições Extraordinárias de Fomento à Resolutividade, desenvolvida pela Corregedoria Nacional, no biênio 2022-2023, permitiu constatar, na prática, a necessidade de desenvolver meios de valorar e valorizar boas práticas, voltadas à transformação da realidade social, através da atuação ministerial.

Tem-se verificado que, os princípios da unidade e da independência funcional possuem o mesmo grau de importância e, em que pese este esteja consolidado

e possua ampla aplicabilidade, é o primeiro que permitirá o desenvolvimento da identidade institucional. Para tanto, torna-se imprescindível a uniformização da atuação do Ministério Público brasileiro, o que só será possível através da elaboração e observância do Planejamento Estratégico Nacional, definindo, em nível macro, os objetivos a serem alcançados por meio da atuação dos membros.

A concretização do Planejamento Estratégico Nacional dependerá da confecção dos Planos de Atuação e Gestão dos Órgãos de Execução do Ministério Público brasileiro, a serem elaborados em sintonia com os Planejamentos Estratégicos das Unidades e Ramos que, por sua vez, deverão estar alinhados ao PEN-MP. Isso porque as metas e objetivos somente serão alcançados através da atuação de cada Órgão de Execução que compõe o Ministério Público brasileiro.

Dessa forma, ganha especial importância a Resolução-CN n. 01/2023 como instrumento voltado ao incentivo para a elaboração dos Planos de Atuação e Gestão dos Órgãos de Execução do Ministério Público brasileiro. Conforme dito anteriormente, tais planos possibilitarão, a um só tempo, buscar a unidade institucional e assegurar a resolutividade da atuação ministerial, através do planejamento das ações a serem desenvolvidas pelos Órgãos de Execução, voltadas aos fins que culminarão na transformação da realidade social.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 53. Rio de Janeiro: MPRJ, 2014.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de; AQUINO, Eduardo Pimentel de Vasconcelos. **As Corregedorias do Ministério Público como garantias fundamentais da garantia: Experiências internacionais e os desafios para a efetividade social da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018.
- AZEVEDO, Bernardo Montalvão Varjão. Ministério Público: por uma verdadeira autonomia funcional. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 5 jul./dez. 2002. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/16046143.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Regimento Interno**. Disponível em https://cnmp.mp.br/portal/images/Regimento_Interno/Resolucao-0921er48.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP n. 147, de 21 de junho de 2016**. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029**. Brasília: CNMP, 2019.
- CAMBI, Eduardo. Independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. **Revista Jurídica De Jure**, v. 14, n. 24. 2015, p. 121.
- DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2019.

DIAS, Ítalo Costa. Ministério Público brasileiro: uma breve análise da sua evolução nas constituições brasileiras. **Revista Jurídica do Ministério Público**, Paraíba: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF. Ministério Público do Estado da Paraíba, v. 1 n. 11, 2017, p. 135-146. Disponível em <https://revistajuridica.mppb.mp.br/revista/issue/view/11/11>. Acesso em: 10 fev. 2023.

DINO, Flávio. *Et al.* **A reforma do judiciário: comentários à emenda n. 45/2004**. Niterói: Impetus, 2005.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, v. IV. Brasília: CNMP, 2017, p. 75-76.

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal do Ministério Público**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2019.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Carta de Curitiba e a Constituinte. Tese apresentada ao VII Congresso Nacional do Ministério Público, pub. AMMP/Conamp, abr. 1987. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo do Ministério Público. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 18, n. 5, mai. 2006, p. 23-25.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Marcelo José de Guimarães e. Ponderações sobre o princípio da eficiência administrativa e a atuação das Corregedorias no âmbito do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, v. IV. Brasília: CNMP, 2017, p. 121.

SILVA, Sandoval Alves da. A função orientadora das Corregedorias ministeriais na concretização dialógica dos direitos humanos. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, volume IV. Brasília: CNMP, 2017, p. 18.

VENTURI, Elton. Corregedorias e a atuação do Ministério Público na tutela coletiva. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, volume IV. Brasília: CNMP, 2017, p. 230-232.

ZIESEMER, Henrique da Rosa, ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais**. São Paulo: Mizuno, 2021.