

A COOPERAÇÃO INDIVIDUAL ENTRE MEMBROS DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DISTINTOS EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

Reggina Nogueira de França¹

Resumo: O presente artigo analisa a possibilidade de cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça de diferentes Ministérios Públicos, destacando a lacuna normativa da Resolução CNMP nº 370/2024, que disciplina a cooperação entre órgãos e entre membros do Ministério Público que possuem atribuição natural para o litígio. A aprovação da norma foi amplamente divulgada, inclusive em sites institucionais de Ministérios Públicos Estaduais, como o do Ministério Público do Paraná². No entanto, a Resolução ainda não consta do site oficial do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o que gera incertezas quanto à sua vigência e aplicabilidade prática no âmbito ministerial. Diante desse cenário, parte-se do pressuposto de que a norma está vigente, para fins de análise de seus impactos e das lacunas normativas ainda existentes. Argumenta-se que a limitação mencionada dificulta o aproveitamento da expertise acumulada por membros do Ministério Público em processos estruturais complexos, reduzindo o potencial de uma atuação institucional mais eficiente. Defende-se, por essa razão, a necessidade de regulamentação que autorize a cooperação individual entre membros, mesmo na ausência de atribuição natural ou de vínculo com o Ministério Público que formalmente conduz o caso. Ao final, são apresentadas propostas normativas voltadas a viabilizar e disciplinar essa forma de cooperação, de modo a aumentar a eficiência na resolução de litígios estruturais e fortalecer a capacidade institucional do Ministério Público.

Palavras-chave: Cooperação ministerial; Promotores e Procuradores de Justiça; Resolução CNMP nº 370/2024; Processos Estruturais; Regulamentação.

Sumário: 1 Introdução; 2 O Processo Estrutural e sua complexidade; 3 A Cooperação Ministerial na Resolução nº 370/2024 do Conselho Superior do Ministério Público (CNMP); 4 A importância do conhecimento acumulado; 5 Regulamentação pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); 6 Considerações finais.

1 Analista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Pós-graduada em Processo Civil Estrutural pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás. E-mail: regginanogueira@hotmail.com.

2 Cf. <<https://site.mppr.mp.br/criminal/Noticia/CNMP-aprova-proposta-que-regulamenta-mecanismos-de-cooperacao-entre-os-membros-do>>. Acesso em: 30 jan. 2025.

1. INTRODUÇÃO

A cooperação no âmbito dos processos estruturais tem sido amplamente discutida³ pela doutrina processual contemporânea, especialmente devido à sua relevância para a implementação de soluções eficazes em questões complexas que envolvem múltiplos atores e interesses coletivos.

Conforme ensina Edilson Vitorelli, “*processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural*”⁴.

Estudos recentes, como os de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira⁵, e Edilson Vitorelli⁶, enfatizam a natureza multipolar e consensual dos processos estruturais, que requerem esforços coordenados⁷ entre instituições e agentes públicos para superar problemas estruturais que afetam direitos fundamentais.

Nessa linha, resoluções normativas editadas por órgãos de controle também reforçam a importância da cooperação.

A Resolução nº 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regula a cooperação judiciária entre órgãos do Judiciário e outras entidades, enquanto a Resolução CNMP nº 370/2024 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foca na colaboração entre os membros dos Ministérios Públicos de todo o Brasil, inspirada nos princípios do Código de Processo Civil (CPC).

Os aludidos instrumentos normativos destacam a cooperação como um pilar essencial para a eficiência e a efetividade das decisões judiciais e administrativas.

A Resolução CNMP nº 370/2024, por exemplo, afirma que a cooperação, nos termos dos artigos 6º e 15 do CPC, é fundamental para a redução de custos, a eficiência administrativa e a otimização de recursos institucionais.

3 VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <[10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372](https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372)>.

4 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 69.

5 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

6 VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <[10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372](https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372)>.

7 A necessidade de esforços coordenados entre instituições e agentes públicos na condução de processos estruturais decorre da própria complexidade dessas demandas, que envolvem múltiplos interesses e exigem soluções integradas. Como destaca Marcus Aurélio de Freitas Barros, a falta de articulação entre os atores responsáveis pela tutela dos direitos coletivos compromete a efetividade da atuação institucional: “É preciso propugnar por uma atuação coordenada dos diversos legitimados ativos para a concretização da tutela do direito coletivo. Infelizmente, na prática, o que se vê é a atuação, principalmente de instituições públicas, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública, por exemplo, como ilhas, cada um atuando isoladamente”. (BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais*: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 96).

Similarmente, a Resolução CNJ nº 350/2020 reconhece que a cooperação judiciária, especialmente por meio de auxílio direto, constitui um mecanismo contemporâneo e ágil, promovendo a celeridade e a eficiência na administração da justiça.

No entanto, a cooperação individual de promotores e procuradores de Justiça, tema de inegável importância prática, permanece à margem do debate acadêmico e normativo.

Embora a legislação reconheça a possibilidade de cooperação interinstitucional, ainda não há previsão específica para que membros do MP, individualmente, possam contribuir em processos estruturais nos quais detenham expertise na hipótese de estarem desvinculados das instituições envolvidas diretamente no litígio.

O tema da cooperação individual de promotores e procuradores de Justiça no processo estrutural ganha relevância, ainda, diante da frequente⁸ complexidade dos problemas enfrentados por esse tipo de processo.

Tais problemas, frequentemente relacionados à efetivação de direitos fundamentais e políticas públicas⁹, demandam a colaboração de especialistas com profundo conhecimento das particularidades desses litígios estruturais, aptos a lidar com a complexidade que envolve múltiplos interesses e atores, além de conhecer e adotar técnicas que privilegiem a mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais.

Essas técnicas devem priorizar a consensualidade¹⁰, estimular a participação ativa dos envolvidos e promover o diálogo interinstitucional, facilitando o desenvolvimento de soluções¹¹.

A expertise de promotores e procuradores de Justiça, acumulada em experiências prévias e estudos sobre o tema, é, portanto, um recurso valioso que pode ser mobilizado por meio da cooperação

8 Os autores destacam que a complexidade, embora seja uma característica frequentemente associada aos processos estruturais, não é essencial para defini-los. Isso significa que, embora a maioria dos exemplos de processos estruturais envolva um alto grau de complexidade, há situações em que o problema subjacente não apresenta tantas soluções possíveis ou níveis elevados de conflitos. Eles explicam que a complexidade está relacionada à diversidade de soluções possíveis e à multipolaridade de interesses no litígio, sendo comum em casos que envolvem múltiplos atores com interesses divergentes. No entanto, há processos estruturais que, mesmo sendo menos complexos, ainda exigem intervenções estruturantes devido à natureza do problema que se busca resolver. Portanto, a complexidade é uma característica típica e indicativa de processos estruturais, mas não é determinante para a sua caracterização. Por todos, DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA. Op. cit., p. 114.

9 “É mais comum que que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e o seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Estrutura, nesse conceito, pode ser uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público”. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 60.

10 Conforme defende Arenhart, “Talvez a mais importante de todas seja a relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes. Sem dúvida, esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida”. ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

11 ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; PENHA, Carlos Alberto Thomazelli. Aspectos práticos sobre o emprego da mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Paradigma*, [s. l.], v. 33, n. 1, 2024. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n1pa97-114. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3385>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

individual para garantir a continuidade e a efetividade das soluções em processos estruturais, reduzindo o risco de demora e retrocessos.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo propor soluções normativas e práticas para viabilizar essa forma de cooperação no âmbito dos processos estruturais. Além de oferecer um arcabouço jurídico que permita tal colaboração, busca-se apresentar diretrizes que assegurem a transparência e a eficiência dessas iniciativas.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL E A SUA COMPLEXIDADE

Os processos estruturais têm como objetivo principal abordar problemas que não podem ser resolvidos de maneira convencional, demandando soluções criativas e adaptadas a situações de elevada complexidade.

Segundo Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira¹², eles se caracterizam pela necessidade de reorganização de estruturas institucionais que, em seu funcionamento, perpetuam a violação de direitos fundamentais.

O conceito de litígio ou problema estrutural é central para compreensão do processo estrutural. Trata-se de uma situação de desconformidade ou de organização inadequada que exige uma intervenção reestruturante. Isso pode envolver, por exemplo, questões como sistemas de saúde precários, violações de direitos em sistema prisional, deficiências em políticas públicas etc.

Edilson Vitorelli explica que litígios estruturais são

litígios decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro¹³.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira aduzem que

problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal¹⁴.

12 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

13 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 60.

14 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. Op. cit., p. 104.

A multipolaridade é uma das características mais marcantes dos processos estruturais, embora não essencial¹⁵.

Ao contrário dos litígios tradicionais, em que há apenas duas partes principais, esses processos envolvem múltiplos atores, podendo incluir instituições públicas, organizações privadas e grupos sociais diversos.

A flexibilidade procedimental, por outro lado, é um componente indispensável nos processos estruturais, especialmente devido à sua natureza adaptativa e bifásica. Conforme defendido por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, essa flexibilidade deve ser garantida não apenas pela adoção de um procedimento bifásico (tal como ocorre no processo falimentar), mas também pela aplicação de diversas técnicas processuais que ajustam as regras tradicionais do processo.

Essas técnicas incluem a atenuação das regras de congruência objetiva, a ampliação do regime de participação dos envolvidos, a atipicidade dos meios de prova e medidas executivas, além do uso inovador de instrumentos de cooperação (art. 69 do CPC).

Tais elementos assegurariam a capacidade de o processo estrutural se adaptar às mudanças e complexidades inerentes ao seu desenvolvimento, permitindo a implementação de soluções que atendam de forma mais adequada às necessidades específica de cada caso.

Gustavo Osna, por sua vez, enfatiza que os processos estruturais demandam criatividade e pragmatismo, além de soluções que dependam de uma abordagem adaptável e do comprometimento voluntário dos agentes envolvidos¹⁶.

Nesse contexto, não se pode ignorar a necessidade da expertise acumulada por promotores e procuradores de Justiça em processos estruturais. A experiência e o conhecimento desses profissionais, especialmente daqueles que já atuaram em casos semelhantes, são fundamentais para a formulação e implementação de soluções resolutivas.

3. A COOPERAÇÃO MINISTERIAL NA RESOLUÇÃO Nº 370/2024 DO CNMP

A Resolução CNMP nº 370/2024 é um marco na tentativa de regulamentar a cooperação no âmbito do Ministério Público.

15 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. Op. cit., p. 111.

16 OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o 'praticismo' e os 'processos estruturais'. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82013.

Inspirada nos artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil, seu objetivo é permitir uma interação mais eficiente entre os órgãos do Ministério Público, promovendo a troca de informações, compartilhamento de recursos e ações conjuntas.

No entanto, a aludida resolução se limita a abordar a cooperação entre órgãos institucionais e promotores e procuradores de Justiça vinculados ao litígio, deixando lacunas importantes no que diz respeito à cooperação individual de promotores e procuradores de Justiça, o que poderia amplificar os resultados de forma mais específica e técnica.

Embora a Resolução CNMP nº 370/2024 represente um avanço, ela reflete um enfoque apenas institucional.

A lógica subjacente prioriza a colaboração entre órgãos e unidades administrativas do Ministério Público, mas não prevê instrumentos que incentivem a cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça, especialmente em cenários em que profissional possui expertise técnica acumulada, mas está institucionalmente desvinculado da causa.

A regulamentação vigente não considera, portanto, a possibilidade de designações voluntárias que poderiam aproveitar o conhecimento desses especialistas em situações pontuais.

A Resolução CNMP nº 370/2024 estabelece pressupostos que condicionam a formalização da cooperação entre membros do Ministério Público, delimitando o alcance da atuação coordenada.

Com efeito, o artigo 4º prevê os seguintes pressupostos para a cooperação:

Art. 4º Os órgãos do Ministério Público poderão, no âmbito de suas respectivas atribuições, celebrar convenção de atuação coordenada, a fim de regular a prática de atos em processo ou procedimento, judicial ou administrativo, sempre que se observar pelo menos um dos seguintes pressupostos:

- I - houver necessidade de articular a atuação de dois ou mais membros do Ministério Público responsáveis pela condução de um ou vários processos;
- II - houver risco de atuação descoordenada, compreendida como aquela que pode levar a resultados conflitantes, contraditórios ou antagônicos;
- III - puder levar a resultados mais eficientes, com economia de recursos materiais e humanos, ou maior efetividade da tutela dos direitos.

Como se vê, a cooperação pressupõe, essencialmente, a existência de atribuições previamente definidas entre os promotores e procuradores de Justiça envolvidos e a necessidade de articulação para evitar conflitos de atuação.

O primeiro pressuposto indica que a cooperação se dá entre promotores e procuradores de Justiça que já possuem atribuição sobre um ou mais processos, ou seja, parte-se do reconhecimento de que esses membros compartilham a responsabilidade na condução de determinada demanda.

Já o segundo pressuposto trata do risco de descoordenação, alertando para a possibilidade de que, sem um alinhamento formal, diferentes atuações possam resultar em decisões conflitantes ou contraditórias.

Por fim, o terceiro pressuposto reforça a ideia de que a cooperação deve ter um propósito prático, visando maior eficiência na gestão dos recursos institucionais e melhor tutela dos direitos.

Essa delimitação demonstra que a aludida Resolução estrutura a cooperação dentro de um modelo em que os promotores e procuradores de Justiça já possuem atribuições definidas e precisam apenas organizar a atuação conjunta para evitar decisões divergentes.

No entanto, ao condicionar a cooperação a esse cenário específico, a norma não contempla a possibilidade de cooperação entre promotores e procuradores de Justiça que não compartilham atribuição natural, mas que poderiam contribuir significativamente em razão de sua expertise em processos estruturais.

A resolução estabelece, ainda, em seu artigo 5º, que a cooperação no âmbito do Ministério Público deve ser formalizada entre os promotores e procuradores Naturais, o que reforça a ideia de que esses membros compartilham a atribuição para atuar em determinado caso.

Não há previsão, pois, para que promotores e procuradores de Justiça cooperem individualmente auxiliando o promotor ou Procurador Natural, caso seu órgão de atuação esteja desvinculado do litígio. Com efeito:

Art. 5º A convenção de atuação coordenada deve ser celebrada pelos promotores ou procuradores naturais, sem prejuízo da participação de demais interessados, e, independentemente de outros conteúdos, deve obrigatoriamente conter:

I - o elenco dos processos e procedimentos em que incidirá;

II - a identificação dos órgãos de atuação envolvidos;

III - a justificativa da existência, no caso, dos pressupostos do artigo anterior;

IV - especificação da repartição de funções, com indicação do que caberá a cada um dos convenientes, se for hipótese de divisão de tarefas;

V - o elenco de quais atos processuais serão de exclusividade de algum dos convenientes e quais serão praticados em conjunto, se houver;

VI - as formas de deliberação entre os convenientes e os meios de solução de divergência interna, no caso de atuação conjunta;

VII - a indicação das fontes de custeio e de recursos materiais e humanos que serão empregados durante a cooperação, especificando o que caberá a cada um dos convenientes providenciar. Parágrafo único. Não havendo indicação das formas de solução de controvérsias, em caso de divergência entre os convenientes, será cabível o uso do conflito de atribuição, na forma da legislação de regência.

Como dito, apesar de trazer avanços, a aludida resolução ainda carece de instrumentos que contemplem a possibilidade de cooperação individual baseada exclusivamente na expertise do membro, independentemente de ele estar formalmente vinculado ao processo ou de seu Ministério Público estar institucionalmente envolvido no litígio.

Essa cooperação poderia se dar a pedido do promotor ou procurador de Justiça Natural, que teria a possibilidade de solicitar a cooperação de um colega promotor de Justiça de outro Ministério Público, mesmo que o Ministério Público de origem do promotor ou procurador de Justiça cooperador não esteja formalmente participando do litígio.

Sem instrumentos que prevejam a cooperação individual, o Ministério Público perde oportunidades de promover uma atuação mais resolutiva em processos estruturais e outros casos complexos.

A inclusão dessa modalidade pode não apenas ampliar o impacto da Resolução CNMP nº 370/2024, mas também alinhar o Ministério Público às práticas de flexibilidade organizacional que permitam que a expertise seja aplicada de maneira eficiente, otimizando os resultados institucionais e fortalecendo a atuação ministerial.

Ressalte-se que a necessidade de regulamentação específica para viabilizar a cooperação entre promotores e procuradores de Justiça ora proposta encontra respaldo na doutrina contemporânea, que aponta para a importância de reconfigurar as atribuições do Ministério Público em prol de maior eficiência e articulação institucional.

Antonio Cabral¹⁷, ao tratar da evolução do princípio do Promotor Natural, destaca que a estrutura tradicional do Ministério Público, baseada na fixação rígida de atribuições, já não atende às exigências da complexidade dos litígios contemporâneos.

O aludido autor enfatiza que a atuação ministerial deve ser mais flexível e coordenada, sugerindo a criação de instrumentos normativos que permitam maior cooperação entre membros do MP, inclusive por meio de convenções processuais e forças-tarefa especializadas. Sugere, ainda, criação de órgãos totalmente virtuais, sem vinculação territorial, com atuação em âmbito nacional ou estadual, permitindo maior flexibilidade e abrangência na atuação ministerial.

Assim, a proposta de regulamentação da cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça, longe de representar uma inovação isolada, está alinhada com uma tendência doutrinária que busca conciliar dinamismo e eficiência, permitindo que a expertise acumulada por membros do Ministério Público seja melhor aproveitada na resolução de litígios complexos.

17 CABRAL, Antonio do Passo. O princípio do promotor natural ontem e hoje: reconfigurando as atribuições do Ministério Público no processo civil e administrativo. *Revista de Processo*, v. 345, p. 19-43, nov. 2023.

4. A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO ACUMULADO

Um exemplo histórico que ilustra a importância da experiência acumulada no tratamento de litígios estruturais é o caso *Holt v. Sarver*, que resultou na reforma do sistema prisional do Arkansas.

Os advogados Philip Kaplan e William Bennett Turner, que conduziram a ação, trouxeram consigo um vasto conhecimento sobre dessegregação escolar e litígios de direitos civis. Esse repertório foi determinante para ampliar a discussão e construir um litígio verdadeiramente estrutural.

A conexão entre a prática acumulada e a resolutividade das ações estruturantes torna-se evidente na análise de Jordão Violin sobre a reforma do sistema prisional americano.

Em seu texto¹⁸ sobre o caso *Holt V. Sarver* e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas, Violin cita Margo Sclander, destacando que

o envolvimento dos advogados — os verdadeiros condutores da demanda — como elemento decisivo para o sucesso ou insucesso da reforma estrutural. Afinal, a eles cabe definir os limites objetivos e subjetivos da causa, identificar as prioridades, definir as estratégias e elaborar os argumentos que sustentarão a sentença. O juiz tem muito pouca liberdade dentro do processo. Sua atuação é limitada por uma moldura definida pelo comportamento das partes.

Ao menos dois dos advogados que atuaram em *Holt* tinham prévio envolvimento com o Civil Rights Movement. Philip Kaplan havia atuado em inúmeros casos de dessegregação escolar antes de ser indicado pelo juiz Henley para patrocinar a causa. Kaplan era um colaborador de longa data do NAACP (National Association for the Advancement of Colored People), uma das mais antigas e prestigiosas organizações de defesa de minorias nos Estados Unidos. Ao ser indicado para atuar em *Holt II*, ele associou-se a William Bennett Turner, advogado também ligado ao NAACP, e que mais tarde representaria os detentos do Texas em *Ruiz v. Estelle*, outro importante caso de reforma prisional.

Kaplan e Bennet trabalharam em conjunto na elaboração da tese. Foram eles que ampliaram a discussão para incluir a arguição de inconstitucionalidade do sistema de trabalhos forçados por violação à 13ª Emenda; a alegação de que as condições e práticas em geral nas unidades carcerárias do Arkansas infringiam a 8ª Emenda; e o argumento de que a segregação racial afrontava o direito fundamental à igualdade. Não por coincidência, foi justamente a partir de sua entrada no caso, em *Holt II*, que o litígio deixou de ser voltado a violações pontuais e tornou-se verdadeiramente estrutural.

A lógica aplicada em *Holt v. Sarver* demonstra que, em processos estruturais, a experiência de profissionais que já atuaram em casos semelhantes pode ser decisiva para a construção de soluções verdadeiramente estruturais.

18 VIOLIN, Jordão. *Holt V. Sarver* e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 361-362.

Da mesma forma, a experiência acumulada por promotores e procuradores de Justiça em litígios estruturais é um recurso indispensável para apoiar colegas em processos semelhantes, especialmente na definição de estratégias para enfrentar problemas sistêmicos.

Membros com expertise em casos complexos e de grande impacto social podem desempenhar um papel semelhante ao de Kaplan e Turner, trazendo uma visão estratégica e ampla que vai além das violações específicas, identificando padrões e propondo soluções verdadeiramente estruturais.

Essa expertise é fundamental para garantir que as ações do Ministério Público não se limitem a respostas pontuais, mas promovam mudanças profundas e duradouras, alinhadas com os princípios de eficiência, efetividade e resolutividade defendidos na Resolução CNMP nº 370/2024.

Assim, a atuação coordenada e a troca de experiências entre promotores e procuradores de Justiça, baseadas em práticas já testadas e consolidadas, podem fortalecer a capacidade institucional do Ministério Público para lidar com desafios complexos e garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Sobre o tema, Bruno Cavaco bem observa que, em tempos de judicialização crescente, não se pode esperar que o Poder Judiciário resolva, por si só, todas as deficiências institucionais, pois “o Judiciário não pode ser a solução mágica para os problemas dos fracassos e insuficiências de políticas públicas”¹⁹.

Esse alerta reforça a necessidade de que o próprio Ministério Público desenvolva instrumentos internos mais eficazes para atuar de maneira coordenada e estratégica, garantindo que o conhecimento especializado de seus membros seja plenamente aproveitado e que a instituição funcione com maior eficiência na resolução de litígios estruturais.

Nessa linha, atento à necessidade de preservar e sistematizar o conhecimento acumulado²⁰, Edilson Vitorelli defende a criação de núcleos especializados no Ministério Público para o tratamento de litígios estruturais.

Para o aludido autor, esses casos demandam não apenas domínio do direito material respectivo, mas também estratégias específicas e um aprendizado contínuo que permitam a condução eficiente de processos judiciais e extrajudiciais.

Segundo sua análise, a especialização institucional é um dos fatores determinantes para negociações eficazes, pois possibilita o desenvolvimento de metodologias apropriadas para a formulação de pedidos, o acompanhamento de reestruturações e a execução de planos de ação.

19 CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Capacidades institucionais e caminhos a serem percorridos para uma nova cena institucional democrática. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 81, p. 105, jul./set. 2021.

20 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 189.

Entre os principais fundamentos dessa proposta, Vitorelli destaca que “o domínio e a especialização no direito material respectivo não parecem suficientes para constituir a melhor equipe de condução de um processo ou acordo estrutural”²¹.

Para o autor, a experiência adquirida em processos anteriores deve ser aproveitada de maneira sistemática, garantindo que as dificuldades comuns a esses litígios sejam enfrentadas com maior preparo e previsibilidade. Com efeito, técnicas de negociação, definição de estratégias e gestão dos desafios processuais são alguns dos aspectos que poderiam ser aprimorados com a existência de núcleos especializados dentro dos Ministérios Públicos.

Outro ponto central de sua argumentação é o risco de dispersão do conhecimento institucional. No modelo atual, segundo Vitorelli, “a experiência de um caso acaba não sendo aproveitada para o seguinte porque eles são de atribuição de membros distintos”²².

Essa fragmentação impede que o aprendizado obtido em grandes litígios e negociações complexas seja incorporado às práticas institucionais de forma contínua, resultando em um Ministério Público menos eficiente na formulação de soluções estruturais.

Para mitigar esse problema, Vitorelli sugere que a criação de núcleos especializados poderia se inspirar em modelos já existentes, como os Centros de Apoio Operacional (CAOs), garantindo que essa expertise fosse preservada e aplicada em novos casos.

Embora cada litígio estrutural tenha suas especificidades, Vitorelli ressalta que existem elementos comuns que permitem a construção de uma curva de aprendizado reaproveitável em processos futuros.

Essa perspectiva trazida por Vitorelli reforça os argumentos desenvolvidos neste artigo sobre a importância de aproveitar a expertise de promotores e procuradores de Justiça e estabelecer mecanismos que incentivem a troca de experiências e a colaboração direta em litígios de alta complexidade.

Contudo, ainda que este artigo defenda um caminho distinto — a regulamentação da cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça —, isso não implica desconsiderar a relevância da criação de núcleos especializados.

Ambas as iniciativas podem coexistir e se complementar, garantindo, a um só tempo, o fortalecimento da atuação institucional e a flexibilidade necessária para lidar com as particularidades e desafios dos processos estruturais.

Sem prejuízo da implementação de estruturas permanentes ou temporárias dentro dos Ministérios Públicos, a regulamentação da cooperação individual permitiria que a expertise adquirida fosse continuamente compartilhada entre diferentes Ministérios Públicos, promovendo o intercâmbio de conheci-

21 Idem, p. 189.

22 Idem, p. 190.

to e a formação de uma rede colaborativa de promotores e procuradores com experiência em litígios estruturais.

5. REGULAMENTAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

A regulamentação da cooperação individual no âmbito do CNMP, seja por meio da inclusão na Resolução CNMP nº 370/2024 ou pela edição de norma específica, é fundamental para permitir que promotores e procuradores de Justiça colaborem entre si em processos estruturais, independentemente de seu Ministério Público de origem.

Essa proposta visa suprir lacunas normativas existentes, promovendo a eficiência e a unidade institucional no enfrentamento de demandas complexas.

A norma deve estabelecer critérios objetivos para a solicitação e autorização da cooperação, como a comprovação da expertise técnica do promotor ou procurador de Justiça cooperador e a justificativa fundamentada pelo promotor ou procurador Natural solicitante, demonstrando a relevância da colaboração para o caso.

Para garantir transparência, a autorização deve ser formalizada por ato do procurador-geral de Justiça, que verificará a compatibilidade de atribuições e a ausência de conflitos de interesse.

Além disso, é indispensável que a regulamentação aborde a questão da remuneração do membro cooperador, estabelecendo de forma clara que o ônus financeiro deve recair sobre o Ministério Público solicitante.

Mecanismos de monitoramento, como relatórios periódicos, devem ser incluídos para verificar a eficácia da cooperação individual e permitir ajustes, se necessário.

5.1. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE PROMOTORES E PROCURADORES DE JUSTIÇA COOPERADORES

Para garantir a efetividade da cooperação, é necessário adotar critérios rigorosos para a seleção de promotores de Justiça cooperadores.

A regulamentação deve prever a análise da experiência prévia em processos estruturais, publicações acadêmicas relacionadas e participação em capacitações específicas, assegurando que o cooperador tenha conhecimento técnico e prático adequado ao caso.

Além disso, é indispensável implementar procedimentos para prevenir conflitos de interesse, exigindo que o promotor ou procurador de Justiça declare a ausência de vínculos pessoais, profissionais ou institucionais que possam comprometer sua imparcialidade.

A criação de um banco de dados com informações sobre a atuação de membros em processos estruturais pode facilitar a identificação de profissionais qualificados, garantindo transparência na escolha.

Por fim, a regulamentação deve incluir mecanismos de revisão para resolver eventuais questionamentos sobre conflitos de interesse ou designação de cooperadores.

Tais cautelas são importantes e necessárias para fortalecer a credibilidade do sistema de cooperação e assegurar que as contribuições dos cooperadores sejam efetivas e legítimas, promovendo a adequada atuação do Ministério Público em processos estruturais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação da cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça, ainda que seu órgão de origem esteja desvinculado do litígio, é relevante para aprimorar a atuação do Ministério Público em processos estruturais.

O atual cenário normativo, embora represente avanços, restringe a cooperação a órgãos que possuem atribuição natural para o caso, impedindo o aproveitamento direto da expertise de promotores que, mesmo sem vínculo com a instituição responsável pelo litígio, possuem conhecimento técnico e prático relevante.

Essa limitação compromete a capacidade do Ministério Público de oferecer respostas mais qualificada e eficientes, impactando negativamente a tutela dos direitos fundamentais.

A Resolução CNMP nº 370/2024 disciplina a cooperação entre órgãos do Ministério Público, reconhecendo a importância da atuação coordenada para a eficiência administrativa e a otimização dos recursos institucionais.

No entanto, ao restringir a cooperação a membros formalmente responsáveis pelo litígio, deixa de contemplar mecanismos que viabilizem a participação de promotores e procuradores de Justiça com expertise específica, cuja contribuição poderia fortalecer a condução de processos estruturais.

Essa limitação contrasta com os próprios objetivos da norma, que busca fomentar soluções conjuntas e promover maior efetividade na tutela de direitos.

No plano teórico, essa regulamentação consolidaria um modelo mais dinâmico de atuação ministerial, reforçando o princípio da eficiência administrativa expresso na Resolução CNMP nº 370/2024.

Além de fortalecer o papel do Ministério Público na resolução de litígios estruturais, estimularia novas discussões acadêmicas sobre gestão processual e aprimoramento metodológico, ampliando o papel estratégico da expertise individual na formulação de soluções estruturais.

Mais do que uma inovação procedimental, a regulamentação da cooperação individual representa um passo estratégico para fortalecer o Ministério Público como protagonista na defesa de direitos fundamentais e na transformação social.

Sua implementação demonstraria o compromisso da instituição com soluções inovadoras e adaptadas às demandas contemporâneas.

Além disso, a regulamentação possibilitaria o compartilhamento contínuo de expertise entre diferentes Ministérios Públicos, promovendo um intercâmbio de conhecimento que fortaleça a atuação coordenada.

Por fim, o modelo de cooperação aqui defendido criaria uma rede colaborativa de promotores e procuradores de Justiça especializados em litígios estruturais, garantindo maior sinergia na formulação de estratégias e reforçando a capacidade institucional de enfrentar litígios complexos com respostas mais qualificadas.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. O princípio do promotor natural ontem e hoje: reconfigurando as atribuições do Ministério Público no processo civil e administrativo. *Revista de Processo*, v. 345, p. 19-43, nov. 2023.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Capacidades institucionais e caminhos a serem percorridos para uma nova cena institucional democrática. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 81, p. 105, jul./set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

OSNA, G. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 279, n. 2, p. 251–278, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82013. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372.

VIOLIN, Jordão. Holt V. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; PENHA, Carlos Alberto Thomazelli. Aspectos práticos sobre o emprego da mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Paradigma*, [s. l.], v. 33, n. 1, 2024. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv-33n1pa97-114. Acesso em: 26 jan. 2025.