REVISTA JURÍDICA

da Corregedoria Nacional

ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO:

O Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro

Volume V

CNMP
Conselho Nacional do Ministério Público

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

REVISTA JURÍDICA
da Corregedoria Nacional

ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO:
O Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro

Volume V, ano 2018

EXPEDIENTE

© 2018, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Raquel Elias Ferreira Dodge (Presidente)
Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional)
Gustavo do Vale Rocha
Fábio Bastos Stica
Valter Shuenquener de Araújo
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Dermeval Farias Gomes Filho
Lauro Machado Nogueira
Leonardo Accioly da Silva
Erick Venâncio Lima do Nascimento
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretaria-Geral

Adriana Zawada Melo (Secretária-Geral)
Roberto Fuina Versiani (Secretário-Geral Adjunto)

Conselho Editorial

Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional do Ministério Público)
Rinaldo Reis Lima (Coordenador-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Raymundo Napoleão Ximenes Neto (Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional)
Jairo Cruz Moreira (Coordenador da Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Samuel Alvarenga Gonçalves (Coordenador Substituto da Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Cesar Henrique Kluge (Coordenador da Coordenadoria de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Rafael Schwez Kurkowski (Coordenador da Coordenadoria Disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Carmelina Maria Mendes de Moura (Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Gregório Assagra de Almeida (Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)

Organizadores

Jairo Cruz Moreira
Samuel Alvarenga Gonçalves
Gregório Assagra de Almeida
Carmelina Maria Mendes de Moura
Larissa Lago Barbosa Bezerril

Projeto Gráfico, Revisão e Supervisão Editorial

Assessoria de Comunicação do CNMP

Diagramação e Impressão

Gráfica e Editora Movimento

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. V. – Brasília: CNMP, 2018.
v. 447 p.

Semestral

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Estágio probatório I. Título. II. Corregedoria Nacional.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **7**

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO **9**

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura **13**

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha **29**

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes **41**

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati **57**

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida **79**

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr. **103**

SEÇÃO II – A GESTÃO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO **113**

2.1. Estágio Probatório: reflexões sobre a importância do planejamento e gestão na atuação das Corregedorias do Ministério Público
Jairo Cruz Moreira, Samuel Alvarenga Gonçalves e Cássio Henrique Afonso da Silva **117**

2.2. Gestão por Competências: inovando na formação e acompanhamento dos membros em Estágio Probatório
Alexandre Reis de Carvalho e Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho **131**

SEÇÃO III – A FORMAÇÃO DOS MEMBROS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO **151**

3.1. Aprendizagem durante e para além do Estágio Probatório no Ministério Público
Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan e Tiago Juliano Ribeiro Severo **155**

3.2. Cursos de ingresso e vitaliciamento: propostas de aprimoramento à luz da Recomendação de Maceió
Pedro Abi-Eçab **173**

3.3. Linguagem jurídica e acesso à Justiça: uma leitura da avaliação do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Fabíola de Sousa Cardoso **197**

3.4. O que falta ao Ministério Público para ser um agente do desenvolvimento (sustentável)? – Elementos e proposições críticas para um aprofundamento do ideal de MP Resolutivo
Daniel dos Santos Rodrigues **217**

SEÇÃO IV – ORIENTAÇÃO SOBRE A RESOLUÇÃO CONSENSUAL NO ESTÁGIO PROBATÓRIO.....237

4.1. Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas para a resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos na formação dos membros do Ministério Público
Paulo Valério Dal Pai Moraes **.....241**

4.2. Resolução consensual de conflitos no Estágio Probatório
Luciano Badini **.....273**

SEÇÃO V – ALGUNS ASPECTOS DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO 281

5.1. Considerações disciplinares, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, para membros em Estágio Probatório
Rafael Schwez Kurkowski **.....285**

5.2. Atuação preventiva da Corregedoria, especialmente no Estágio Probatório: inspeções ou correições sistêmicas
Pablo Antonio Cordeiro de Almeida **.....307**

5.3. A liberdade de expressão e o uso das redes sociais pelos membros do Ministério Público: reflexões sob o prisma disciplinar
Lucas Danilo Vaz Costa Júnior **.....333**

5.4. Atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde: diretrizes para membros do Ministério Público no Estágio Probatório
Luciano Moreira de Oliveira **.....353**

SEÇÃO VI – ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS.....367

6.1. Diretrizes para a atuação dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório na área penal
Rafael de Oliveira Costa **.....371**

6.2. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na investigação criminal
Mauro Fonseca Andrade **.....393**

6.3. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na execução penal
Franklin Higino Caldeira Filho e Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior **.....407**

6.4. Abordagem humanizada de vítimas de violência e de outras pessoas em situação de exclusão social: o olhar de uma psicóloga e de um promotor
Claudia Mezzarano Faria, Michel Betenjane Romano e Tiago Cintra Essado **.....423**

SEÇÃO VII – REFLEXÕES PRÁTICAS SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO E NORMAS ORIENTADORAS ATUAIS DAS CORREGEDORIAS: 431

7.1. Estágio Probatório dos membros do Ministério Público brasileiro
Armando Antônio Lotti **.....435**

7.2. Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01/2018 447

APRESENTAÇÃO

A Corregedoria Nacional do Ministério Público tem desenvolvido um importante trabalho de aproximação com os novos Membros do Ministério Público em todo o País. Nesse viés, escolhemos a temática **Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público brasileiro** para ilustrar este quinto volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, por entendermos a necessidade de recepcionarmos e acompanharmos adequadamente os Membros recém-ingressos em nossa tão querida Instituição.

A Recomendação de Maceió, publicada em 15 de março de 2018, dispõe sobre o período de estágio probatório dos Membros do Ministério Público brasileiro, instituto previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em legislação específica. Esse documento foi produzido levando em consideração os cinco pilares básicos que adotamos para as atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional em nossa gestão: (i) *amor, e não temor*; (ii) *qualidade (resolutividade) da atuação*; (iii) *unidade e indivisibilidade do Ministério Público*; (iv) *humanização e evolução humana*; (v) *quem ama corrige*.

No momento da constituição da carreira, é recomendável investir na aproximação com os Membros mais experientes, os quais representam exemplos de cuidado, atenção e respeito aos valores revelados no prestígio adquirido pelo Ministério Público brasileiro junto à sociedade. Suas vivências, enxergadas com o alcance do patamar de desenvolvimento humano no exercício dos seus papéis sociais, são consideradas apropriadas ao cuidado com aquilo que é público, valorizando as qualidades de experimentação, prudência, paciência, tolerância, de saber ouvir e aprender com o outro.

Também é importante que o Membro do Ministério Público esteja consciente de que a sociedade brasileira contemporânea é um sistema plural, no qual convivem pessoas com as mais variadas características físicas, sociais e psicológicas, revelando a diversidade cultural e de histórias de vida. Em qualquer âmbito, a inclusão social apoia-se em tolerância e respeito. Portanto, é fundamental adotar a postura de refletir sobre as diferenças entre cada ser humano, com a disposição para conviver e aprender, possibilitando o contato e o interesse pelo outro.

Dessa maneira, acreditamos que o Membro precisa aproximar-se da população, realizar seu trabalho com amor à sociedade, assumindo claramente o compromisso institucional de defendê-la. Deve tratar as partes com respeito, receber as pessoas para prestar-lhes um atendimento acolhedor e atuar com resolutividade. Deve entender que um olhar, um aperto de mão ou mesmo uma simples orientação podem mudar a vida de alguém.

Para auxiliá-los nesse propósito, um dos objetivos de nossa gestão é apresentar uma nova visão da Corregedoria Nacional. Não queremos ser o órgão meramente punitivo, que impõe o temor ou o distanciamento. Queremos, sim, caminhar com os colegas, contribuir com aspectos positivos para uma melhor condução de suas carreiras. Desejamos uma Corregedoria mais humanizada, conscientes de que fazer Justiça é enxergar que o Membro é alguém que sofre ao responder a um processo, ao receber uma denúncia contra si no órgão correicional, e que nós não sentimos prazer algum em vê-lo nessa situação.

Outra intenção é direcioná-los para a compreensão de que só é capaz de cumprir com desenvoltura o honroso trabalho de servir ao povo aquele que compreende a necessidade de manter-se em equilíbrio físico, emocional e espiritual, que reconhece a importância de cuidar da própria saúde e desenvolver sua espiritualidade. E, quando falamos em espiritualidade, não nos referimos àquela ligada à religiosidade, mas à espiritualidade conectada aos objetivos de vida da pessoa, seus propósitos, valores éticos, sua relação com o próximo, o idealismo que a fez tornar-se um Membro do Ministério Público brasileiro.

Devemos reconhecer que a Instituição lida com problemas diariamente e precisamos solucioná-los da melhor maneira possível, com responsabilidade. Independência funcional é uma prerrogativa de ação, não de

omissão. A forma com que devemos caminhar está prevista na Constituição Federal e nas leis. A legalidade deve ser o guia do Membro em suas atividades, antes mesmo de sua consciência e de suas convicções pessoais.

Dentro do processo de transformação que temos implantado na Corregedoria Nacional, buscamos valorizar a qualidade da atuação, com a percepção de que muitos processos e procedimentos complexos e de encaminhamento difícil podem resultar em transformação social, mudar o quadro do País. A produtividade não deve ser meramente uma estatística, mas estar estritamente relacionada à qualidade do trabalho desenvolvido no Ministério Público. Esse olhar diferenciado é fundamental e muito importante para todos nós.

Esperamos que esta obra tão cuidadosamente preparada possa trazer informações úteis aos Membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório, assim como a todos os que gentilmente nos acompanharem na leitura desta edição, pois consideramos a cadeia do conhecimento de novos saberes, construída por meio da produção científica, como uma contribuição significativa para o progresso da percepção e ação da evolução social.

Assim, é essencial ressaltar e incentivar a capacidade científica dos Membros do Ministério Público para a produção e publicações acadêmicas, de forma a possibilitar o avanço do conhecimento, revelando novos horizontes do entendimento e dinamizando a sociedade a reagir com paradigmas de inovação.

Nossos agradecimentos a todos os colaboradores, Membros e servidores que tanto contribuem para o engrandecimento da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

ORLANDO ROCHADEL MOREIRA
Corregedor Nacional do Ministério Público

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura 13

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha 29

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes 41

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati 57

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida 79

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr 103

ATUAÇÃO HUMANISTA E INTEGRADA: UM NOVO OLHAR SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO

HUMANIST AND INTEGRATED PERFORMANCE: A FRESH LOOK AT THE PROBATIONARY PHASE

Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes[1]
Carmelina Maria Mendes de Moura[2]

Resumo: Após aprovação em concurso público de provas e títulos, nos dois primeiros anos de exercício das atribuições do cargo, o membro é submetido ao estágio probatório para verificar se preenche requisitos para permanência na carreira. A Lei nº 8.625/93 é omissa quanto aos requisitos, e, por isso, cada Estado estabelece os seus próprios. Há, então, necessidade do Conselho Nacional do Ministério Público uniformizar esses requisitos, inclusive para orientar o perfil profissional dos membros do Ministério Público, que haverá de ser voltado a uma atuação humanista e integrada em face das complexidades das demandas.

Palavras-chave: Ministério Público. Estágio probatório. Atuação humanista e integrada. Diretrizes de acompanhamento.

Abstract: *After passing in a public examination, the new member must fulfill all the probationary phase requirements demanded in the first two years, in order to be able to start the career in public prosecution. Law nº 8.625/93 remains silent about these requirements, so each state need to set their own rules. Thus, it is necessary that the Public Prosecutor National Council standardises these requirements, in order to define the professional pattern of conduct expected from all public prosecutors, that must be centered on a humanist and integrated performance, in light of the complexity of the works.*

Keywords: *Public prosecution. Probationary phase. Humanist and integrated performance. Follow-up guidelines.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O Estágio Probatório. 3. As Leis Orgânicas Nacional e Estaduais. 4. O Conselho Nacional do Ministério Público. 5. Atuação Humanista e Integrada. 6. Conclusões. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O cargo de Promotor de Justiça é muito atrativo nos concursos públicos para carreiras jurídicas. Vencida a etapa de ingresso, a confirmação na carreira ministerial pode ocorrer após dois anos de exercício, quando o membro alcança o vitaliciamento.

1 Promotora de Justiça no Estado do Piauí. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Especialista em Direito Processual Penal. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Piauí. Exerceu o cargo de Promotora-Corregedora Auxiliar e de Coordenadora da Assessoria de Planejamento Estratégico. Atualmente é Secretária-Geral e Secretária do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Piauí

2 Promotora de Justiça no Estado do Piauí. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Estado do Piauí. Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal do Piauí. Atualmente é Assessora Especial Administrativa do Ministério Público do Estado do Piauí e Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Durante o período do estágio probatório, o Promotor de Justiça terá o seu trabalho e a sua conduta avaliados pelos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público, conforme diretrizes oferecidas pelas leis orgânicas e regulamentação em cada Estado.

A complexidade das questões jurídicas e sociais atualmente submetidas ao Ministério Público enseja um novo perfil profissional de seus membros, repercutindo diretamente nas formas de atuação.

Com efeito, questiona-se se as leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais oferecem diretrizes que proporcionem o acompanhamento de uma atuação humanista e integrada durante o estágio probatório.

O artigo tem por objetivo analisar as diretrizes utilizadas como parâmetro durante o estágio probatório pelos Ministérios Públicos Estaduais; a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público no disciplinamento de requisitos uniformes ao Ministério Público brasileiro; e se essas diretrizes possibilitam a aferição de uma atuação humanista e integrada.

Para alcançar esse objetivo, tornou-se necessário o exame da legislação orgânica nacional e das Leis Orgânicas de cada um dos Estados brasileiros, além das normas relativas à competência do Conselho Nacional do Ministério Público.

2. O ESTÁGIO PROBATÓRIO

A Constituição Federal de 1988, no art. 129, § 3º, com a redação dada pela EC nº 45/2004, estabelece que o ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em Direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

Após dois anos de exercício, o membro do Ministério Público pode alcançar a vitaliciedade e, alcançada, só poderá perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado (CF, art. 128, § 5º, I, a).

Na fase do ingresso, o candidato é selecionado com rigorosa avaliação de sua capacidade técnico-jurídica, fato comum a todos os Ministérios Públicos. Dadas as atribuições da Instituição, é essencial se buscar, logo nessa fase, profissionais aptos e vocacionados, daí a urgente necessidade de rever os parâmetros para avaliar o candidato à carreira ministerial.

Quanto ao estágio probatório, embora cuidando de Ministério Público brasileiro, constatou-se a ausência de uniformidade nos requisitos para o vitaliciamento, que deve ser precedido de uma avaliação da capacidade cognitivo-comportamental do novo membro do Ministério Público, nesses dois primeiros anos, para confirmá-lo no cargo.

Essa avaliação deve ser mais abrangente nesse período para alcançar uma análise de habilidades como liderança, gestão, comunicação assertiva, capacidade de escuta, aspectos da inteligência emocional, produtividade, aspectos da conduta pública e particular, todas imprescindíveis ao exercício do cargo.

A Instituição deve traçar o perfil do profissional almejado, buscar o candidato apto ao exercício das atribuições, acolhê-lo após o ingresso e orientá-lo quanto ao exercício do cargo, como, aliás, ressalta, com muita propriedade, conforme Mazzilli (2014):

> É preciso valer-se do efetivo acompanhamento do recém-ingresso, durante o estágio probatório, para formá-lo e informá-lo; apoiá-lo ou corrigi-lo; aproveitá-lo ou recusá-lo antes do vitaliciamento. (MAZZILLI, 2014, p. 67).

Oportuno refletir que, na fase do estágio probatório, o membro deveria aprofundar conhecimentos previamente adquiridos, de modo que, na fase do ingresso, o programa transcendesse a matéria técnico-jurídica para abrigar outras áreas, como a psicologia, técnicas de mediação, administração, antropologia, planejamento estratégico, dentre outras, tema que merece atenção e enfrentamento em outra oportunidade, considerando a abrangência do presente artigo.

Ocorre que a Resolução CNMP nº 14/2006, que dispõe sobre regras gerais regulamentares para o concurso de ingresso na carreira do Ministério Público brasileiro, restringe o programa às matérias jurídicas, facultando apenas a aplicação de prova sobre conhecimento de língua portuguesa (art. 16, § 1º). Nesse aspecto, o Conselho Nacional de Justiça já avançou ao possibilitar provas envolvendo noções gerais de Direito e formação humanística, nas matérias de sociologia do direito, psicologia jurídica, ética, filosofia do direito, teoria geral do direito e da política (Resolução CNJ nº 75/2009).

Merece ressalto a atuação do CNMP na promoção de normas esparsas que avançam na formulação do perfil do membro na qualidade de agente de transformação social. Nesse sentido, a Resolução CNMP nº 118/2014, que trata sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, estabelece a inclusão dos meios autocompositivos de conflitos e controvérsias no conteúdo dos concursos de ingresso na carreira do Ministério Público e de servidores (art. 7º, V). Já a Resolução CNMP nº 138/2016 estabelece diretrizes gerais para a preservação, promoção e difusão da memória do Ministério Público brasileiro e dispõe sobre a inserção de conteúdos relacionados à história do Ministério Público nos programas de concursos públicos para admissão de membros e servidores, bem como nas ações de educação e aperfeiçoamento institucional (Art. 3º, VII)

Ademais, as Recomendações CNMP nº 25/2014 e nº 40/2016 orientam, respectivamente, sobre a inclusão nos concursos para ingresso na carreira dos Ministérios Públicos de conteúdo programático de conhecimento específico das questões relativas à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto nº 6.949/2009 e do tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica correspondente como matéria obrigatória nos certames e nos cursos de formação inicial e continuada de membros e servidores do Ministério Público.

A necessidade daqueles conhecimentos decorre da evolução do ser humano e de sua consequente influência no meio social, exigindo uma renovação do atuar ministerial, como lembra Giacoia (2007):

> (..) coube-lhe, precipuamente, na nova ordem constitucional, a condição de defensor dos direitos humanos, por ter recebido a especial incumbência, além de suas funções tradicionais, de proteção do *status constitucional* do indivíduo, na dimensão de sua dignidade. (GIACOIA, 2007, p. 282).

Adiante, o autor discorre sobre a Instituição desejada:

> O Ministério Público que queremos e que estamos edificando, pois com férrea determinação e invulgar coragem, não é um Ministério Público acomodado à sombra das estruturas dominantes, acovardado, dócil e complacente com os poderosos e intransigente e implacável somente com os fracos e débeis. Não é um Ministério Público burocrático, distante, insensível, fechado e recolhido em gabinetes refrigerados. Mas é um Ministério Público vibrante, desbravador, destemido, valente, valoroso, sensível aos movimentos, anseios e necessidades da Nação brasileira. É um Ministério Público que caminha lado a lado com o cidadão pacato e honesto, misturado a nossa gente, auscultando os seus anseios, na busca incessante de Justiça Social. (GIACOIA, 2007, p. 283).

Logo, inadmissível a permanência de um profissional sem que atenda as necessidades do Ministério Público e, portanto, esteja apto a compreender e executar as atribuições dessa Instituição e as do cargo que ocupa, a partir de uma visão sistêmica.

A questão é complexa e demanda que sejam consideradas a multiplicidade dos atores sociais e a correlação dos fatos jurídicos, ultrapassando a antiga construção linear e previsível da atuação ministerial. Envolve várias áreas do conhecimento, que devem ser compreendidas pelo membro ministerial, considerando as demandas do ser humano na sua completude e da sociedade como um todo.

3. AS LEIS ORGÂNICAS NACIONAL E ESTADUAIS

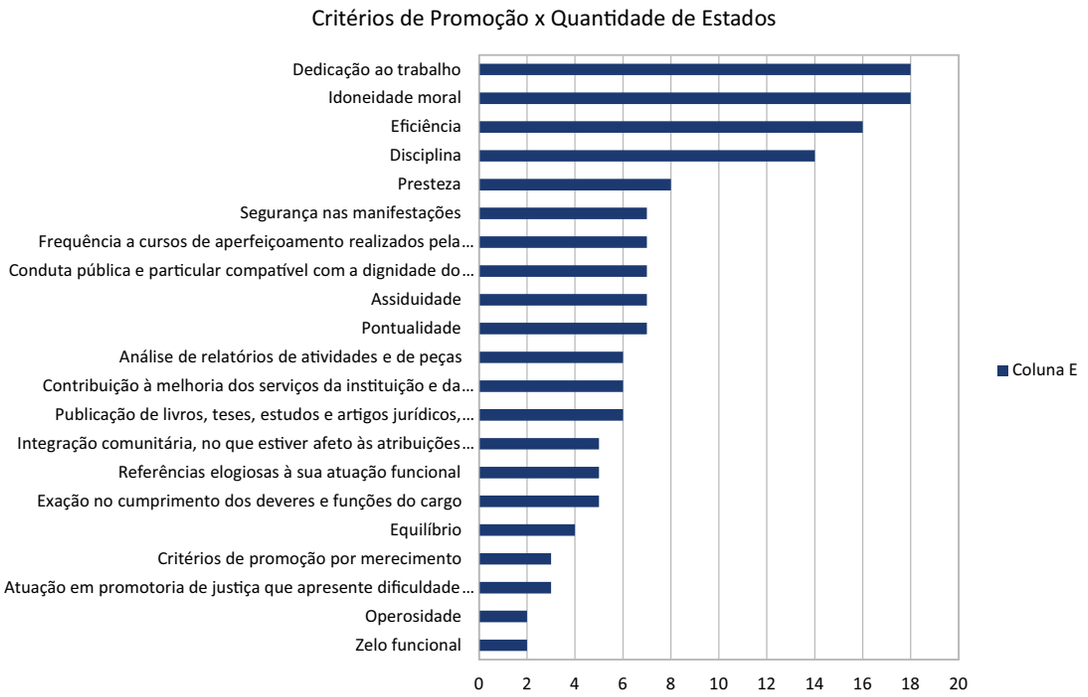
A Lei nº 8.625/93, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, apenas fixou, no art. 15, a competência do Conselho Superior do Ministério Público para decidir sobre o vitaliciamento de membros do Ministério Público e da Corregedoria-Geral para propor ao Conselho Superior do Ministério Público o não vitaliciamento de membro, com recurso ao Colégio de Procuradores de Justiça, possibilitando a suspensão, até definitivo julgamento, do exercício funcional do membro cujo vitaliciamento tenha sido impugnado.

Por conseguinte, a Lei Orgânica Nacional não trata de requisitos para acompanhamento e avaliação durante o estágio probatório, deixados a critério de cada Estado, e, por isso, esses requisitos variam de Estado para Estado.

Então, analisadas as 26 (vinte e seis) Leis Orgânicas de Ministério Públicos estaduais, disponíveis nos respectivos *sites*, identificou-se a existência de 34 (trinta e quatro) requisitos a serem apreciados durante o estágio probatório.

Da análise dos requisitos, observou-se que a maioria das leis orgânicas utiliza termos genéricos, abertos, a exemplo de equilíbrio e disciplina. Nenhum requisito é comum a todos os Ministérios Públicos Estaduais; alguns estão presentes em apenas uma das leis; outros são semelhantes e, analisados isoladamente, confundem-se. Também se constatou que 3 (três) Leis Orgânicas utilizam no estágio probatório os mesmos critérios da promoção por merecimento.

Os requisitos presentes em mais de uma Lei Orgânica estão apresentados na tabela a seguir.





Constata-se que os requisitos que aparecem na maior quantidade de Leis Orgânicas são idoneidade moral, dedicação ao trabalho, eficiência e disciplina.

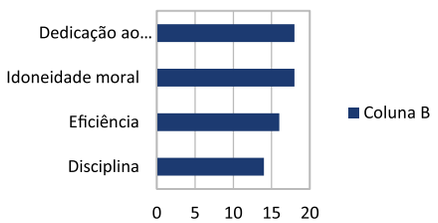


Tabela 02: Requisitos que aparecem em maior quantidade nas Leis Orgânicas Estaduais.
Fonte: Dados coletados pelas autoras.

Todavia, esses quatro requisitos devem ser básicos para ingresso no serviço público. Então, revela-se necessária a ampliação desses requisitos para acolher habilidades que sejam compatíveis com a responsabilidade social do Ministério Público.

Figuram expressamente em apenas uma Lei Orgânica os seguintes requisitos: comportamento social, competência funcional, residência na Comarca, pontualidade na prestação de informações aos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público, eficácia, produtividade, zelo funcional, capacidade técnica, conceito de que goza na Comarca, participação nas atividades da Promotoria de Justiça a que pertença, os assentamentos funcionais do membro e outros elementos confiáveis de informação de que dispuser a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Registra-se a possibilidade de existência de outros requisitos fixados em resoluções dos Estados.

A título de exemplo, no Ministério Público do Estado do Piauí, o Ato CGMP/PI nº 03/2014 alterou o Ato CGMP/PI nº 01/2003 e inseriu a avaliação de competências psicológicas dos membros em estágio probatório, por intermédio de processos de acompanhamento psicológico, visando a averiguar o conjunto

de características peculiares do sujeito, incluídos os elementos cognitivos, emocionais, relacionais e as habilidades (art. 8º, parágrafo único, alínea "e").

Esse acompanhamento é feito pela Assessoria Técnica em Psicologia mediante encontros bimestrais, com emprego de métodos, técnicas e instrumentos científicos que possibilitem a identificação das competências que influenciam o desempenho do cargo, incluindo a verificação dos seguintes aspectos: níveis de concentração e de atenção; níveis dos elementos constitutivos de inteligência, memória, raciocínio, organização, iniciativa, autoconfiança e controle emocional; relacionamento interpessoal; capacidade para trabalhar em equipe; habilidades na resolução de problemas; capacidade para o exercício da liderança e de comunicação; capacidade de análise e síntese, capacidade de trabalhar sob pressão e senso de responsabilidade e de ética.

A Corregedoria-Geral recebe relatórios de acompanhamento psicológico da Assessoria Técnica, podendo ocorrer indicativo de avaliação psiquiátrica e atividades de desenvolvimento pessoal e/ou terapêuticas, visando à adaptação ao cargo, no aspecto pessoal e profissional, bem como o aprimoramento do desempenho das atribuições funcionais, sempre respeitadas as normas de sigilo ético e profissional.

Os requisitos de avaliação durante o estágio probatório são essenciais para definição do perfil de membro almejado pelo Ministério Público brasileiro.

Observa-se que, analisando somente as Leis Orgânicas, os recém-ingressos têm poucas condições de saber, objetivamente, como serão avaliados, o que efetivamente será considerado, quais os instrumentos que serão utilizados nessa avaliação e o peso, a valoração dos requisitos.

4. O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Conselho Nacional do Ministério Público veio com a EC nº 45/2004, cerca de 16 (dezesseis) anos depois da promulgação da Constituição Federal e 11 (onze) anos depois da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Suas atribuições estão postas no art. 130-A da Constituição Federal, importando destacar:

> Art. 130-A. (...)
> § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:
> I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
> II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;
> III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
> IV – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O Regimento interno do CNMP, a sua vez, prevê:

> Art. 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:
> I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
> II – zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; (REGIMENTO INTERNO CNMP)

O Conselho Nacional do Ministério Público é um órgão de controle, cabendo-lhe inclusive revisar e impor sanções, até mais gravosas.

O Ministério Público tem como princípios constitucionais a unidade, indivisibilidade e a independência funcional. Porém, a melhor observância da unidade e indivisibilidade requer uniformização de procedimentos, o que ainda não foi alcançado em sua plenitude.

Sendo assim, compete ao CNMP uniformizar procedimentos e requisitos para avaliar os membros do Ministério Público brasileiro durante o estágio probatório, imprimindo transparência e objetividade para confirmá-los na carreira e legitimando suas decisões. Afinal, quem pode o mais pode o menos.

A primeira constatação na abordagem do tema foi o silêncio da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público na definição dos requisitos para avaliação durante o estágio probatório. Em consequência, cada Estado adota seus próprios requisitos, embora alguns sejam comuns à maioria dos Ministérios Públicos Estaduais, a exemplo da idoneidade moral, adotado em 18 (dezoito) Estados.

Note-se a existência de 34 (trinta e quatro) requisitos a serem observados nessa avaliação, os quais estão dispersos entre os 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos Estaduais, podendo propiciar a confirmação na carreira de profissionais aquém dos valores, da missão e da visão institucional.

Registre-se que as Leis Orgânicas são anteriores à criação do CNMP e, naquele tempo, cada Ministério Público agia isoladamente. Outra a realidade. A uniformização de requisitos é essencial para observância dos princípios constitucionais da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público brasileiro.

E, mais: transparência na avaliação durante o estágio probatório.

Nesse ponto, registre-se a atuação inovadora da Corregedoria Nacional do Ministério Público por meio da recente Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, que fixou diretrizes visando ao aprimoramento das atividades avaliativas, orientadoras e fiscalizadoras das Corregedorias, estabelecendo princípios gerais sobre formação, gestão e evolução humana no estágio probatório.

A referida Recomendação delineia os princípios norteadores do novo perfil do membro do Ministério Público que perpassam pela formação humanística no estágio probatório, contemplando, com destaque, a capacidade de resolução humanizada de conflitos, a integração comunitária, a inteligência emocional, a vocação para o exercício das funções jurisdicionais e extrajurisdicionais do Ministério Público, a ser aferida pelo comprometimento e pelas iniciativas do membro em estágio probatório que revelem amor em face das causas institucionais e do exercício das atribuições nas diversas áreas de atuação, bem como a atuação pautada por valores humanos de gentileza, paciência, temperança e a capacidade de exprimir sentimentos nobres no trato com as pessoas, principalmente as mais carentes e humildes e aquelas que estejam em situações de exclusão social (art. 1º).

Ademais, no tocante à formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01/2018

estabeleceu diretrizes, respeitadas as peculiaridades das funções de cada unidade Institucional, merecendo destaque a capacidade de articulação, a autoridade ética para mediar demandas sociais, a capacidade de diálogo e de consenso; a atuação preventiva, com postura resolutiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, as escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade; e a utilização de mecanismos de resolução consensual (art. 3º).

Destaca-se a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01/2018 como instrumento principiológico a balizar o novo perfil do membro e o seu acompanhamento, avaliação e fiscalização humanizados no estágio probatório pelas Corregedorias.

Assim, considerando a missão constitucional da Instituição e a análise das Leis Orgânicas Estaduais, destaca-se a importância de o CNMP continuar promovendo o avanço e o aprimoramento da formação, acompanhamento e avaliação do estágio probatório, em especial por meio de regulamentação que estabeleça requisitos uniformes ao Ministério Público brasileiro visando ao fortalecimento e integração institucional.

5. ATUAÇÃO HUMANISTA E INTEGRADA

A Constituição Federal de 1988 firmou uma nova ordem constitucional com a redemocratização do país e as garantias dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, por meio de normas programáticas, a serem alcançadas com políticas públicas e ações governamentais.

A Carta Magna, paralelamente a essa reestruturação mediante normas programáticas, traçou um novo perfil do Ministério Público, alçando-o à Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, "incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 127).

Assim, consagrou-se a atuação do Ministério Público em prol dos interesses sociais e individuais indisponíveis, investida na missão de promover os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º).

Decorridos quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal, o Brasil apresenta graves problemas sociais, políticos e econômicos, com baixo crescimento do PIB em relação à inflação, desemprego, criminalidade, corrupção endêmica e grande parcela da população sem a garantia dos direitos fundamentais: saúde, segurança e meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, relativamente à educação, deficiente em vários aspectos, oportuno citar o ensinamento dos Filósofos Mortimer J. Adler e Charles Van Doren, ainda na década de 70:

> Estamos cientes de que o acesso educacional ilimitado – em outras palavras, o acesso limitado somente pelos desejos, habilidades e necessidades individuais – é o serviço mais valioso que qualquer sociedade poderia prestar a seus membros. O fato de ainda não sabermos como prestá-la não é motivo para desistirmos de tentar. (...) Temos de ser mais do que uma simples nação de alfabetizados funcionais. Devemos ser uma nação de leitores verdadeiramente competentes, no sentido amplo e profundo da palavra *competente*. O mundo do futuro não se satisfará com nada menos do que isso. (ADLER, Mortimer J., VAN DOREN, Charles, 1974, p.49)

Segundo dados do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, publicado em 21/03/2017, divulgado no *site* <g1.com.br>, o Brasil ocupa a 79ª posição no ranking do IDH, que abrange 188 países.

Nesse cenário, o membro ministerial, com a missão constitucional de agente construtor da transformação social e incumbido de promover os objetivos elencados no art. 3º da Constituição Federal, depara-se com o desafio de atuar em questões sociais graves e complexas, que impedem o desenvolvimento da nação, a plena garantia dos direitos fundamentais e o alcance de uma sociedade mais justa e igualitária.

A conjuntura revela que os problemas sociais, políticos e econômicos estão umbilicalmente inter-relacionados e sistemicamente se conectam e se retroalimentam. A percepção e a compreensão da correlação das mais diversas questões da sociedade são fundamentais para o enfrentamento das demandas por parte do membro ministerial, requerendo um novo paradigma da atuação, com desempenho das atividades ministeriais pautadas em valores humanísticos, integrado à sociedade, alinhado ao planejamento estratégico, à eficiência e resolutividade.

O silêncio da Lei Orgânica Nacional e a tímida regulamentação nas leis orgânicas requerem um novo olhar sobre o estágio probatório, que deve propiciar a confirmação de profissionais alinhados às atribuições da Instituição ministerial e ao novo perfil do membro como agente de transformação social.

Todavia, há que se reconhecer o desafio em buscar, durante o estágio probatório, um perfil profissional voltado a uma atuação humanista se o programa exigido no concurso público fica restrito aos conhecimentos técnico-jurídicos.

A partir do século XX, as questões sociais e humanas tornaram-se cada vez mais complexas em razão da globalização e da interconexão das relações. O modelo cartesiano até então utilizado se mostrou insuficiente para o enfrentamento e solução das problemáticas da humanidade: desigualdade social, violência, miséria, pobreza, graves violações dos direitos humanos, as quais são objeto da atuação do Ministério Público.

Diante do novo perfil social e político do membro, na qualidade de agente de transformação social, surge também o necessário redesenho do estágio probatório, numa visão apta a integrar e preparar o membro na sua missão constitucional, por meio de sua formação humana, com o desenvolvimento de seu potencial e das diversas habilidades além do conhecimento técnico-jurídico, a fim de que possa fazer uso desse conhecimento associado às competências técnicas para melhor desempenhar seu mister e enfrentar as problemáticas sociais, com alcance de resolutividade, eficiência e atendimento dos anseios sociais.

Essa concepção sistêmica encontra-se explanada por (CAPRA, 291)

> A evolução humana, portanto, progride através de uma interação dos mundos internos e externo, dos indivíduos e das sociedades, da natureza e da cultura. Todos esses domínios são sistemas vivos em interação, apresentando modelos semelhantes em auto-organização. As instituições sociais evoluem no sentido de uma complexidade e diferenciação crescentes, à semelhança das estruturas orgânicas, e os modelos mentais apresentam a criatividade e o ímpeto de autotranscedência característicos de toda vida. (CAPRA, 2006, p. 291).

Assim, emerge dessa visão sistêmica uma nova realidade e que, no caso, demanda um pensar sistêmico. Essa nova percepção permite a conexão para uma compreensão da realidade e um atuar sistêmico por parte do membro ministerial como agente de transformação social.

Ora, estágio probatório é instrumento de fundamental importância para traçar e formatar o perfil do novel membro, por meio de capacitação e avaliação de sua atuação humanizada e integrada.

Nessa conjuntura emerge o papel do Conselho Nacional do Ministério Público, decorrente de sua competência constitucional, que é de fundamental importância para o fomento da unidade da Instituição.

Corolário do fomento da unidade e da nova atuação ministerial, a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União firmaram a Carta de Brasília, acordo de resultados aprovado em setembro de 2016 que estabelece diretrizes estruturantes sobre a nova atuação ministerial.

O documento apresenta um novo modelo de atuação do Ministério Público e projeta o perfil do membro apto a priorizar a atuação preventiva e a resolutividade, com a modernização do controle da

atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro, inclusive por meio de mecanismos autocompositivos, invocando, no ponto, as lições de Garcia, 2015:

> (...) a doutrina especializada tem preconizado as vantagens do modelo resolutivo em relação ao demandista. O primeiro valoriza a solução do problema em menor tempo e com menor custo, privilegiando a consensualidade e evitando, até o limite do possível, a sua submissão aos órgãos jurisdicionais.
> O modelo resolutivo é especialmente centrado nos instrumentos de atuação extrajudicial disponibilizados ao Ministério Público, merecendo realce (1) o termo de ajustamento de conduta e (2) a recomendação. Apresentando uma instrumentalidade ao quadrado, pois figuram como instrumentos de delineamento dos referidos instrumentos, tem-se o inquérito civil e a audiência pública, permitindo a colheira dos elementos probatórios ao juízo valorativo a ser realizado pelo Ministério Público. (GARCIA, 2015, p.572).

Marcelo Pedroso Goulart também dimensiona em fases a atuação do Ministério Público:

> Nesse cenário crítico, dois paradigmas compartilham o espaço institucional. O velho, que pode ser denominado Ministério Público demandista, resiste e encontra respaldo em estruturas e mentalidades que não mudam. O novo, projetado como Ministério Público resolutivo, que não consegue se afirmar diante da inércia institucional em promover reformas transformadoras. (GOULART, 2016, pág. 219)

Todavia, a atuação resolutiva requer uma atuação integrada entre os membros e parceiros e habilidades em outras áreas do conhecimento, como, aliás, previsto na Carta de Brasília, bastando observar as seguintes diretrizes referentes aos membros do MP:

> 2. Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público.
> (....)
> e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;
> f) Realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado;
> (...) (CARTA DE BRASÍLIA)

Especificamente sobre a atuação integrada, o estágio probatório é o momento ideal para que o membro aprenda a trabalhar em rede, seja internamente, com os órgãos auxiliares, a exemplo dos Centros de Apoio Operacional, ou externamente, com os diversos órgãos parceiros.

A atuação integrada também contempla a sintonia com o planejamento estratégico, que foi valorizado na Carta de Brasília como instrumento de profissionalização da gestão e da atuação ministerial, garantidor da unidade ministerial, o que, por certo, passa pelos requisitos da avaliação do estágio probatório.

Nesse contexto, novas diretrizes e ações devem guiar o estágio probatório. A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01/2018 representa um importante avanço na formatação do novo perfil de atuação do membro do Ministério Público. Todavia, ainda persiste o grande desafio de transcender o modelo de acompanhamento, avaliação e fiscalização do membro, destacando a importância da atuação do CNMP na uniformização dos requisitos para avaliação durante o estágio probatório.

6. CONCLUSÕES

1. Para uma melhor observância da unidade e indivisibilidade do Ministério Público, relativamente ao estágio probatório, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público uniformizar os requisitos para avaliação e confirmação na carreira dos membros do Ministério Público brasileiro.

2. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público é silente na definição dos requisitos para avaliação durante o estágio probatório.

3. Cada Estado adota seus próprios requisitos para avaliação do estágio probatório, podendo propiciar a confirmação na carreira de profissionais alheios aos valores, à missão e à visão institucional.

4. A importância do Conselho Nacional do Ministério Público revisar as matérias exigidas no concurso de ingresso na carreira do Ministério Público, considerando as complexas e sistêmicas questões submetidas à Instituição e que demandam um novo perfil humano e resolutivo de atuação do membro.

7. REFERÊNCIAS

ADLER, Mortimer J., VAN DOREN, **Como ler livros:** o guia clássico para a leitura inteligente. In: Mortimer J. Adler & Charles Van Doren, tradução Edward H. Woff e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Charles, 1974. Coleção Educação Clássica.

CAPRA, Fritjof, e LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida:** uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. São Paulo: Cultrix, 2014.

GARCIA, EMERSON. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

GIACOIA. Gilberto. Ministério Público Vocacional. **Revista Justitia**, São Paulo, 64 (197), jul./dez. 2007. Pág.: 279-286.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 8ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORTIMER J. Adler & Charles Van Doren, tradução Edward H. Woff e Pedro Sette-Câmara. **Como ler livros**: o guia clássico para a leitura inteligente, São Paulo: É Realizações, 2010, Coleção Educação Clássica.

MATOSO, Filipe. Em 79º lugar, Brasil estaciona no ranking de desenvolvimento humano da ONU. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/em-79-lugar-brasil-estaciona-no-ranking-de-desenvolvimento-humano-da-onu.ghtml>. Acesso em 3 mar.2018.

DOCUMENTOS LEGAIS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 mar.2018.

CARTA DE BRASÍLIA, 2016. Com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí: Disponível em <http://www.mppi.mp.br/internet/index.phpoption=com_phocadownload&view=category&id=913:lei-organica-do-ministerio-publico-do-estado-do-piaui&Itemid=132>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Maranhão. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/legislacao-interna/66-biblioteca/paginas-estaticas/6257-leis-institucional-biblioteca-2>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei.Complementar72-2008.pdf>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/lei-organica>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba.Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/atos-e-normas>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.mp.pe.gov.br/mppe/files/Escolasuperior/Lei_Orgnica_do_MPPE_CONSOLIDADA_COM_MODIFICAES_1.pdf>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Alagoas. Disponível em: <http://www.mpc.al.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/lei15.pdf>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Sergipe. Disponível em: <https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/AbrirDocumento.aspx?cd_documento=52386>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Bahia. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=54114>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://mpto.mp.br/web/portal/2012/04/17/557011-lei-organica>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará: <http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=31&class=M>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/images/stories/leis_mp/lei-complementar%20n0079.pdf>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Roraima. Disponível em: <https://www.mprr.mp.br/uploads/LC%20N%C2%BA%20003,%20Alterada%20pela%20234,%20de%2006-02-2015.pdf>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas.Disponível em: <http://www.mpam.mp.br/attachments/article/10417/Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20-%20LC%20N.%C2%BA%20011%20-%20ATUALIZADA%20ate%20LC%20186.2017%20(1).pdf.> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre. Disponível em: <http://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/LCE-291-2014-Lei-Org%C3%A2nica-do-MPAC-Atualizada-at%C3%A9-a-LCE-336-de-08-05-2017.pdf> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Roraima. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br//documents/10180/1017846/Lei+Complementar+n%c2%ba%2093-1993.pdf/e8fd994e-baf7-4a07-bd42-1ae9e8f26ec8?version=1.0> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/196/793/lei-complementar-n-27-de-19-de-novembro-de-1993>. Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/f6719322126202490425734000436c40?OpenDocument> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás.Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7069> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.Disponível em: <http://ws.mpmg.mp.br/biblio/normajur/normas/Lcp_34_atualizada_2007.htm> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Lei-Complementar-95-97-Lei-Organica-MPES.pdf.> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/101178/Lei_Complementar_106_03.pdf> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Subprocuradoria_Institucional/legislacao/LEI%20ORGANICA.pdf> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná.Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/lomp8a.pdf> Acesso em 10 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=348> Acesso em 13 mar.2018.

Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rio Grande do Sul.Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/gapp/arquivos/7669_c_18.pdf.> Acesso em 13 mar.2018.

Resolução CNMP nº 14/2006. Dispõe sobre Regras Gerais Regulamentares para o concurso de ingresso na carreira do Ministério Público Brasileiro. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A30-0141.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura 13

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha 29

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes 41

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati 57

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida 79

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr 103

O *ETHOS* DE UM MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

THE ETHOS OF A PUBLIC MINISTRY MEMBER DURING CONFIRMATION PERIOD

Afonso de Paula Pinheiro Rocha[1] [2]

Resumo: O artigo apresenta considerações sobre o *ethos* que deve guiar membros do Ministério Público durante o período de estágio probatório. Busca-se identificar as implicações práticas da nova concepção de postura dos membros do Ministério Público decorrentes dos marcos normativos que são a Carta de Brasília, a Recomendação nº 52 do Conselho Nacional do Ministério Público e a Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público nº 01/2018.

Palavras-chave: Ministério Público. Estágio Probatório. Carta de Brasília.

Abstract: *The article presents considerations about the ethos that should guide public ministry members during their confirmation period. The study seeks to identify practical implications regarding the posture of public ministry members in light of the following norms: Charter of Brasília; Recomendação nº 52 do Conselho Nacional do Ministério Público; and Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público nº 01/2018.*

Keywords: *Public Ministry. Confirmation Period. Charter of Brasilia.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Existe um *ethos* diferenciado para Membros em estágio probatório? 3. Ministério Público demandista, resolutivo e "negocial"? 4. Entre o agir e o dever de silêncio 5. Primeiras lotações e outras cautelas disciplinares. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é traçar as implicações práticas, com reflexos disciplinares, para a postura de membros em estágio probatório em face dos marcos que são a Carta de Brasília e a Recomendação nº 52 do Conselho Nacional do Ministério Público[3]. Mais do que considerações de cunho técnico, é importante buscar a derivação de prescrições concretas para a conduta e o atuar do Membro do Ministério Público.

Busca-se demonstrar que esse novo paradigma axiológico e papel social do Ministério Público repercute de forma imediata em um conjunto de posturas que os membros devem adotar, especialmente durante o estágio probatório, e que possuem reflexos disciplinares imediatos.

1 Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Procurador do Trabalho. Doutor em Direito Constitucional – Unifor. MBA em Direito Empresarial – FGV/Rio. Professor Universitário.

2 Agradecimento especial ao Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional Dr. Leonardo Kataoka pela sugestões e discussão do tema na elaboração deste estudo.

3 Íntegra dos documentos disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/>.

Além disso, almeja-se fazer algumas sugestões de comportamentos concretos e práticos para atuação dos Membros em estágio probatório, de modo a facilitar a construção de um padrão de conduta em sintonia com as expectativas disciplinares e, principalmente, da sociedade brasileira.

2. EXISTE UM *ETHOS* DIFERENCIADO PARA MEMBROS EM ESTÁGIO PROBATÓRIO?

Ethos é uma expressão de origem grega que se relaciona a um modo de ser, costume ou hábito que leva à conformação de um caráter de identidade a um grupo ou coletividade.

O termo também remete às categorias preconizadas por Aristóteles em sua Retórica. *Ethos, logos e pathos* seriam provas do discurso e garantidoras da persuasão do ato comunicativo. O *ethos* propriamente se relaciona ao processo de enunciação de um discurso que deve conter a virtude da honestidade e sinceridade.

Em relação à primeira concepção é inegável que existe um conjunto de práticas e comportamentos associados aos membros do Ministério Público. Como se verá adiante, existe ainda um subconjunto de práticas que são inerentes aos Membros em Estágio Probatório.

Já em relação à segunda concepção é inegável que a prática concreta dos Membros se cumula para consubstanciar o próprio discurso institucional. Logo, é necessário que as práticas dos Membros sejam tais que emprestem honestidade e sinceridade ao discurso institucional, que muitas vezes se confunde com o próprio desiderato constitucional.

É proposta deste artigo que existe atualmente um conjunto normativo que prescreve diretrizes que formam o padrão esperado dos Membros em Estágio probatório de modo a não se desviar das balizas disciplinares.

Os principais nortes axiológicos desse *ethos* ministerial são efetivamente a Carta de Brasília, a Recomendação nº 52 do Conselho Nacional do Ministério Público e a Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público nº 01/2018 (Recomendação de Maceió).

A Carta de Brasília é a síntese de um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, notadamente colocando em evidência o papel orientativo e indutor das corregedorias em contraposição a um perfil puramente punitivo. Foi aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicitando as premissas necessárias ao compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social.

A Recomendação nº 52/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público decorre de proposta do então Conselheiro e atual Corregedor Nacional Orlando Rochadel Moreira buscando estabelecer princípios e diretrizes, de forma a integrar a gestão de pessoas aos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro; e estimular a implementação de estratégias e ações, desenvolvendo mecanismos de governança, a fim de assegurar a melhoria da gestão de pessoas e o acompanhamento de seus resultados. Tal recomendação inova ao traçar uma premissa humanista e antropocêntrica para a gestão do Ministério Público.

A Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público nº 01/2018 (Recomendação de Maceió), por sua vez, decorre de extenso trabalho de revisão através do Procedimento de Estudos e Pesquisas nº 09/2017, fixando diretrizes da avaliação dos Membros em Estágio probatório.

Esta recomendação condensa um conjunto de outras disposições relativas às condutas disciplinares de Membros dentro da ótica do estágio probatório. Preconiza um olhar avaliador pautado pela valorização das iniciativas identificadas na Carta de Brasília.

É interessante perceber que os diplomas não são vinculativos de forma estrita, mas carregam a tônica de uma axiologia que está a pautar esse novo *ethos* ministerial, tanto em sua atuação finalística como em

sua gestão administrativa. Trata-se efetivamente da enunciação de uma mudança de cultura institucional em relação aos meios de atingimento do desiderato constitucional do Ministério Público.

Para os membros em estágio probatório, é interessante pontuar o seguinte.

Primeiro, não obstante o histórico individual e passado de cada um, todos são aprendizes daquela realidade específica. Não importa a carreira ou experiência anterior, o Membro que está em estágio probatório sempre estará iniciando a vivência na instituição e tendo o contato com as primeiras realidades daquele Ministério Público.

Dessa constatação deve decorrer uma postura de humildade e respeito frente a atividade-fim. Essa humildade traduz-se em virtude para não depreciar a importância de atuações mais simples e em face de pequenas comunidades. Com efeito, é nas primeiras lotações, usualmente em localidades geograficamente mais distantes dos centros urbanos, que é possível o engrandecimento pessoal em face da vivência das dificuldades e agruras da população mais carente de atenção estatal. Essa noção de empatia e sensibilidade humana parece ter sido colocada em destaque nos diplomas normativos, inclusive como elemento de aferição da vocação do membro.

Neste ponto, a figura do Ministério Público importa usualmente em grande influência nas localidades menores, inclusive em face da mítica popular do "promotor como autoridade da cidade". O Ministério Público passa a ser o depositário das esperanças de um futuro melhor de parcela expressiva da população, e esta é uma carga intensa, especialmente, para Membros com menor maturidade.

Logo, as condutas pessoais do Membro em estágio probatório condensam a própria percepção social do Ministério Público. Uma das notas que esse comportamento deve passar é a disponibilidade plena ao atendimento da população.

Com efeito, é importante conhecer o preceito da Resolução CNMP nº 88/2012 que aponta para a necessidade de o Membro Ministerial prestar atendimento ao público, sempre que solicitado, e em local e horário adequados, com a finalidade de avaliar as demandas que lhe sejam dirigidas.

Particularmente em relação aos advogados, é preciso atenção ao prestígio que se deve dar à instituição da advocacia independentemente da postura do advogado em concreto. Ainda nos termos da resolução, o Membro em estágio probatório deve prestar o atendimento ao advogado de qualquer uma das partes ou de terceiros interessados, independentemente de horário previamente marcado ou outra condição, observando-se a ordem de chegada.

Outra nota característica do estágio probatório é que são usuais os plantões nas lotações iniciais, quando o Membro deve estar a postos para atender casos urgentes com evidente risco de perecimento de direito.

Também é comum que as primeiras lotações sejam em localidades com estrutura administrativa mais reduzida em face dos grandes centros urbanos, mas essas condicionantes não devem fazer o membro em estágio probatório olvidar de cautelas de proteção pessoal quando do atendimento a pessoas investigadas criminalmente ou de réus em processos penais, inclusive solicitando a presença de defensor público ou do advogado da parte.

A disponibilidade para atendimento irá gerar a sensação de proximidade e a sensação de confiança da população. Outra faceta desse *ethos* de disponibilidade e presença próxima à população é a mudança do perfil de uma atuação burocrática e cartorial para uma atuação fora do gabinete, mediante diligências e inspeções.

Provas dessa valoração são as múltiplas recomendações que têm sido proferidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público sobre a atuação em inspeções. Por exemplo, a Recomendação CNMP nº 5/2017 dispõe sobre a obrigatoriedade de inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua; a Recomendação nº 64/ 2018 indica a exorta a

realização de visitas em instituições que atendam pessoas com deficiência em regime de acolhimento e/ou internação de longa permanência[4].

Esse *ethos* inicial de participação social não deve ser maculado por uma percepção de parcialidade em face de determinado grupo político. Com efeito, é recorrente a tentativa de instrumentalização dos posicionamentos e atuações do Ministério Público, especialmente em pequenas cidades, como forma de chancela ou censura de ações políticas locais.

Também não são incomuns a tentativa de estabelecer algum tipo de influência seja com honrarias ou homenagens em face do "novo membro do Ministério Público na cidade". Nesse particular, sugere-se que o Membro do Ministério Público tenha como mantra a lição de Paulo Bonavides:

> O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições (BONAVIDES, 2003, p. 350).

Logo, o *ethos* preconizado ao Membro do Ministério Público em estágio probatório se estabelece num equilíbrio entre empatia e disponibilidade e imparcialidade que gera a autoridade moral para a defesa intransigente dos valores constitucionais. Essa postura também se reflete na escolha dos mecanismos de ação finalística.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO DEMANDISTA, RESOLUTIVO E "NEGOCIAL"?

Um contraste que usualmente é ponto de partida para as críticas e reflexões sobre o atuar institucional do Ministério Público na atualidade é a contraposição entre os modelos de atuação ministerial: o Ministério Público demandista e o resolutivo. (GOULART, 1998).

A concepção demandista remonta a um Ministério Público como parte da máquina judiciária, como um "judicializador" amplo de questões para definição jurisdicional. Por sua vez, a concepção resolutiva remete ao Ministério Público proativo, que busca interação social, bem como a identificação de problemas e sua resolução antes mesmo do acionamento judiciário.

Esta última parece ser o consenso da atualidade para a atuação dos diversos ramos do MP brasileiro. É possível empiricamente perceber um movimento das instituições ministeriais em progressivamente valorar e estimular a adoção de medidas que levam à construção de políticas públicas e a composições de conflitos de interesses sociais, primordialmente em aspecto extrajudicial (ALMEIDA; PARISE, 2013, p. 262).

Embora não seja pretensão deste estudo propor uma nova categoria ontológica, entende-se possível vislumbrar contornos de uma especialização dentro da concepção resolutiva que seria um "Ministério Público Negocial". Com efeito, o Ministério Público Negocial seria um dos desdobramentos frente ao manejo intensificado de mecanismos negociais de pacificação social e resolução de questões jurídicas.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução CNMP nº 118/2014, instituiu a Política Nacional de Autocomposição. Mais do que regulamentar conjunto de práticas autocompositivas como mediação, conciliação, negociação, entre outras, efetivamente sedimentou a percepção de que os membros do Ministério Público devem manejar esses instrumentos dentro de uma expansão progressiva da atuação extrajudicial.

Não só no âmbito extrajudicial, mesmo na atuação penal, é crescente o espaço negocial como forma de se imprimir efetividade social na atuação ministerial. Em alterações recentes da Resolução CNMP nº 181/2017, se estabeleceu a possibilidade o Ministério Público celebrar acordo de não-persecução penal.

4 Íntegra dos documentos disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/>.

Corolário lógico desse movimento é tornar indissociável do Membro do Ministério Público a postura de articulador social e de compositor de interesses sociais relevantes em conflito. Constata-se que o Ministério Público se tornou agente de composição e efetivação da paz social fora do processo judiciário.

Reforça essa concepção a própria evolução do Direito Administrativo no qual já se vislumbra na contemporaneidade o dever da Administração Pública de dialogar e efetivamente negociar com os administrados, mediante concreção dos princípios de participação democrática e da colaboração na tomada de decisão pública (SILVA, 2010, p. 92). Tanto mais participação social no próprio processo de formulação do juízo sobre medidas administrativas a serem tomadas, maior será o respaldo, eficácia e efetividade (OLIVEIRA, 2006, p. 401-427).

Nesse particular, a Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público nº 01/2018 (Recomendação de Maceió) prevê diversos incisos no seu art. 3º que disciplina a formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas que a atuação consensual é indicador da regularidade de conduta:

> Art. 3º Para a formação, a avaliação, a orientação e a fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório deverão ser consideradas, entre outras, respeitadas as peculiaridades das funções de cada unidade Institucional, as seguintes diretrizes:
> [...]
> IV – capacidade de diálogo e de consenso;
> [...]
> XI – contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada;
> [...]
> XVI – utilização de mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado;

Os paralelos dessa concepção administrativista para o atuar do Ministério Público também são reforçados diante da positivação de mecanismos específicos para a indução, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas. Nesse sentido, reputa-se como avanço nessa concepção a previsão na Resolução nº 174 do Conselho Superior do Ministério Público, da figura do "procedimento administrativo".[5]

Por se tratar de uma figura nova e que enuncia a concepção de um atuar mesmo fora de um inquérito civil, ainda é cedo para destacar todas as potencialidades, mas é possível antever que tal procedimento tornar-se-á cada vez mais relevante na aferição da atuação com zelo dos Membros do Ministério Público.

Diante desse contexto, cumpre perquirir quais seriam as implicações práticas para o comportamento dos Membros em estágio probatório.

A mais imediata seria a superação do atendimento à finalidade institucional meramente como cumprimento de prazos formais em demandas recepcionadas de forma passiva. Muito mais que simplesmente a presteza no cumprimento de prazos, é a atuação extrajudicial o efetivo indicador da atuação funcional suficiente e resolutiva. Destaque-se, por oportuno, que também não é a mera observância de prazos e taxonomia em procedimentos extrajudiciais que irá demonstrar alinhamento com esse perfil de Ministério Público articulador e transformador social.

Torna-se necessário que o membro em estágio probatório demonstre, dentro do possível e da sua dinâmica de lotações, esforços em interlocução social. São várias as formas dessa interlocução: audiências públicas, participação em fóruns de debate, reuniões com órgãos parceiros de atuação institucional, realização de inspeções e diligências, realização de palestras sobre temas sensíveis à instituição.

Existem múltiplos órgãos e entidades da administração com os quais o Ministério Público se relaciona e cuja interação é oportuna se buscar desde o estágio probatório. Buscar o conhecimento mais que formal,

5 Res. CNMP nº 174: *"Art. 8º O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: [...] II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; "*

com visitas e compreensão dos fluxos de trabalho dos órgãos de articulação, abre espaço para maior contato e principalmente celeridade no trâmite das informações necessárias para rapidez e efetividade das investigações ministeriais.

Na mesma linha, os Membros em estágio probatório deverão desenvolver habilidades de negociação e criação de consensos. Decorrência prática é que o Membro do Ministério Público em estágio probatório deverá considerar a formalização de Termos de Ajustamento de Conduta sempre que possível como alternativa à judicialização. Embora não seja condição de procedibilidade para a propositura de Ação Civil Pública e outras ações correlatas, as tentativas negociais devem ser incorporadas ao padrão básico de conduta dos membros, e é interessante que, desde o estágio probatório, sejam realizadas. O quantitativo de termos de ajustamento de conduta também passa a ser outro indicador importante ao lado do quantitativo de ações.

Ainda sobre esse atuar negocial, a Resolução CNMP nº 179/2017 estabelece literalmente a possibilidade de termos de ajustamento de conduta conjuntos entre os Ministérios Públicos. Logo, não apenas com a sociedade, mas o Membro do Ministério Público, desde o estágio probatório, deve buscar a atuação integrada aos demais ramos do Ministério Público brasileiro.

Essa postura de negociador constante também se insere no *ethos* de um Membro em estágio probatório.

4. ENTRE O AGIR E O DEVER DE SILÊNCIO

O Membro em estágio probatório sai de uma situação de liberdade e autonomia privada para ingressar, almejando a vitaliciedade, em uma realidade que impõe deveres inclusive na vida privada, dada a essencialidade social da função.

Progressivamente os novos integrantes do Ministério Público brasileiro serão Promotores e Procuradores que estarão vindo de gerações já permeadas pelas mídias sociais em caráter quase ubíquo. Logo, tais Membros estarão saindo de práticas onde há amplo espaço de divulgação de opiniões e posições para um no qual a figura individual é indissociável da figura de autoridade.

Nesse particular, a posição do Promotor ou Procurador, por si só, carrega um peso considerável na formação da opinião pública. As manifestações públicas podem efetivamente destruir reputações, prejudicar a isonomia de julgamentos e mesmo gerar a condenação de inocentes. Inegável que a autoridade do Membro do Ministério Público e a influência da mídia, geram uma combinação perigosa para o ideal de uma postura isenta do Ministério Público.

Nesse ponto, são recorrentes Procedimentos Administrativos Disciplinares em razão de manifestações em redes sociais que configuram violação do decoro pessoal. Inclusive, é oportuno destacar os parâmetros da Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 1, de 03 de novembro de 2016, na qual resta expressamente consignado o fato de que é dever do Membro do Ministério Público guardar decoro pessoal e manter ilibada conduta pública e particular que assegure a confiança do cidadão (artigo 37, *caput*, da CR/1988), sendo que os consectários de se externar um posicionamento, inclusive em redes sociais, não podem comprometer a imagem do Ministério Público e dos seus órgãos, nem violar direitos ou garantias fundamentais do cidadão.

Tal dever de contenção em manifestações deve ser compatibilizado com a liberdade de expressão, que é direito fundamental constitucional do cidadão que abrange os Membros do Ministério Público na esfera privada, na condição de cidadãos e, na esfera pública, na condição de agentes políticos do Estado (incisos IV, VI e IX do artigo 5º da CR/1988).

Dessa forma, a responsabilização disciplinar por manifestações deve ser analisada à luz da ponderação dessas duas molduras axiológicas. Interessante parametrização para o exercício da liberdade de expressão

foi debatida pelo plenário do CNMP, no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00556/2017-05, vale transcrever alguns dos trechos pertinentes do voto do Acórdão à análise deste procedimento:

> Antes de mais nada, é essencial enfatizar que o presente procedimento não tem por objetivo tolher o direito de crítica do membro do Ministério Público em relação às instituições públicas, fato que constituiria prática de censura ou licença, mas cinge-se tão somente à sua análise posterior no exercício do controle administrativo-disciplinar atribuído a este Colegiado pelo texto constitucional.
> Afinal, é de extremo interesse para o aperfeiçoamento das instituições públicas que se garanta um ambiente de livre debate, arena em que sejam discutidas e criticadas de forma franca as representações e ideologias que sustentam as práticas políticas e administrativas, sejam apontados os desvios e sugeridas novas possibilidades para a melhoria do agir público.
> [...]
> O dever de zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções, e pelo respeito aos membros do Ministério Público, aos magistrados e advogados impõe aos membros ministeriais o dever de preservar o adequado, necessário e saudável relacionamento com os demais colegas e com as instituições do sistema de Justiça, fulcrado no respeito e lhaneza no trato com as autoridades constituídas.
> Em relação ao dever de manter, pública e particularmente, conduta ilibada e compatível com o exercício do cargo, cumpre destacar que o membro do Ministério Público, na condição de fiscal da ordem jurídica, deve se portar, na sua vida privada e na atividade funcional, com muito mais rigor moral, guardando o devido decoro pessoal, de forma a assegurar a confiança do cidadão na probidade de sua atuação e a não comprometer a dignidade da Instituição.

No julgado, foi debatida uma imputação inverídica e maculadora da imagem institucional aos membros do CNMP. O Membro, no referido caso, não diligenciou minimamente para apurar a veracidade das asserções feitas em redes sociais sobre os Conselheiros do CNMP.

Restou consignado no plenário que é possível exigir postura moral mais rígida inclusive na vida privada. Inclusive essa postura realça a relevância da Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional nº 1 de 26 de maio de 2017, que estabelece orientações para a postura de Membros do Ministério Público.

Nesse sentido, o Membro em estágio probatório está em situação particularmente vulnerável. Primeiro porque usualmente atuam em menores centros urbanos onde as informações tramitam rapidamente e muitas vezes fora de contexto. Segundo, porque não é incomum investigados tentarem manejar a mídia na tentativa de constranger Membros do Ministério Público. Terceiro, porque também não são raras as representações feitas com intuito de intimidação, o que se intensifica no período de estágio.

Cumpre, portanto, cautela nas manifestações na mídia e em redes sociais tanto como forma de preservação em face de instrumentalizações por parte de investigados como para evitar máculas à dignidade do cargo ou a percepção de isenção e parcialidade exclusiva aos interesses sociais e direitos fundamentais por parte do Membro do Ministério Público. Também é necessário observar que a política de comunicação institucional deve ser respeitada, prevenindo-se os Membros de tecer juízos prévios ou antecipatórios sobre investigações em andamento.

Assim, é possível dizer que existe um dever de silêncio sobre determinadas matérias que deve ser compatibilizado com a atuação proativa. Recomenda-se o conhecimento da Recomendação de Caráter Geral da Corregedoria Nacional nº 1 de 26 de maio de 2017, bem como dos precedentes de julgados do Conselho Nacional do Ministério Público.

5. PRIMEIRAS LOTAÇÕES E OUTRAS CAUTELAS DISCIPLINARES

Outro ponto relevante é que os Membros em estágio probatório são usualmente lotados em Promotorias e Ofícios que por vezes são considerados "de passagem". Tais unidades a expectativa de remoção próxima pode ser um fator que desestimule a adoção de projetos de maior prazo ou mesmo a adoção de medidas judicias mais elaboradas, especialmente nas análises.

Cumpre destacar que a Corregedoria Nacional, dentro da verticalização das análises e aprimoramento das práticas correcionais está atento para medidas meramente protelatórias de feitos ou mesmo prorrogações de procedimentos desacompanhadas de atos concretos instrutórios.

Neste particular é importante destacar a correta intelecção do Enunciado nº 06, aprovado pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público na sessão do dia 28 de abril de 2009, com a seguinte redação:

> Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

Tal enunciado funciona como elemento protetivo da independência funcional e tem o desiderato de proteger os Membros do Ministério Público. Ele deve ser conhecido desde o início pelos Membros em estágio probatório para entender que o Conselho Nacional do Ministério Público e, principalmente, a Corregedoria Nacional não são órgãos censores ou críticos da atuação funcional, mas efetivas instâncias de valorização e orientação dos membros do Ministério Público.

A independência funcional não é uma blindagem impenetrável de modo a ser instrumentalizado para evitar a sindicabilidade de negligências com a tramitação de procedimentos. Logo a mera prorrogação de procedimentos, desacompanhada de medidas instrutórias concretas, pode ser fundamento para averiguação disciplinar ou prejudicar o juízo de aptidão durante o estágio probatório.

Importa rememorar que consoante a Carta de Brasília há de se apurar sempre o grau de resolutividade da atuação funcional, o que engloba necessariamente a verificação da regularidade formal dos feitos, em especial a correta utilização da taxonomia e tramitação preconizadas nas Resoluções do CNMP, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação previstos nos atos normativos específicos, a movimentação regular, a duração da investigação e as formas de resolução das questões, por exemplo, os termos de ajustamento de conduta firmados, ações ajuizadas ou outros mecanismos consensuais de resolução de controvérsias.

Nesse particular, o Membro em estágio probatório deve atentar especialmente para o conhecimento e manuseio das seguintes resoluções:

a) Resolução CNMP nº 23/2007, que regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil;

b) Resolução CNMP nº 174/2017, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo;

c) Resolução CNMP nº 179/2017, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta;

d) Resolução CNMP nº 181/2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

Para cada uma dessas resoluções existem correspondentes nos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, pelo que o Membro em estágio probatório deve conhecer seu disciplinamento próprio. Esta é a pauta básica para atuação extrajudicial que, como visto, ganhou amplo destaque nas aferições disciplinares.

Ainda sobre a lotação inicial, é comum que os Membros recebam volumes consideráveis de acervos e procedimentos com judicialização pendente. Também é comum identificar a prática de encaminhamento de procedimentos para que assessorias, quando existentes elaborem minutas de ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta, entre outras peças.

Embora em algumas realidades seja necessária a gestão desse trabalho em escala com servidores realizando a elaboração e minutas e peças, o Conselho Nacional do Ministério Público já se manifestou que a insuficiência ou deficiência no corpo de servidores e assessoria não é justificativa para retardo na tramitação dos procedimentos. O Membro do Ministério Público é responsável pela formulação das peças e manifestações processuais necessárias aos feitos sob sua responsabilidade[6].

Ainda sobre as primeiras lotações, estas usualmente não coincidem com a residência do Membro em estágio probatório anteriormente ao concurso. Também raras vezes não são o local de desejo de radicação definitiva.

Essa realidade gera muitas vezes o desejo de deslocamentos constantes dos membros, inclusive para visitas a familiares e para vivenciar o convívio social. Há de se ponderar que existe vinculação muito clara de residência na Comarca, notadamente em face do disciplinamento pela Resolução CNMP nº 26/2017, que disciplina a residência na Comarca pelos membros do Ministério Público e determina outras providências. Tal diploma em seu art. 1º*: "É obrigatória a residência do membro do Ministério Público na Comarca ou na localidade onde exerce a titularidade de seu cargo, inclusive nos finais de semana."*

Esse ponto pode gerar alguma dúvida, especialmente em face de Membros em estágio probatório sobre os limites de deslocamento espacial, principalmente nos finais de semana. Em mais de uma ocasião o Conselho Nacional do Ministério Público enfrentou a questão, para fixar que não se trata de restrição à locomoção. Nesse particular, perceba-se o Procedimento nº 0.00.000.000334/2015-78:

> RECLAMAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DA COMPETÊNCIA E DA AUTORIDADE DAS DECISÕES DO CONSELHO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. DEVER DE RESIDIR NA COMARCA AOS FINAIS DE SEMANA. OBRIGAÇÃO. EXCEÇÃO NOS CASOS EM QUE HAJA PLANTÃO OU ATIVIDADE PROFISSIONAL NO FINAL DE SEMANA. DEVER DE RESIDIR NA COMARCA. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA. 1. O art. 1º da Resolução 26/2007-CNMP estabelece ser obrigatório a residência do membro do Ministério Público na Comarca ou na localidade onde exerce a titularidade do seu cargo, inclusive nos finais de semana. Dever funcional que somente derrogável excepcionalmente, por autorização motivada da Procuradoria-Geral respectiva. 2. Rejeitada a pretensão do requerido em negar a aplicação da norma quanto aos membros com lotação no interior do Estado. Trata-se de dever funcional aplicável indistintamente a todos os integrantes da carreira, ressalvadas as hipóteses previstas na norma. 3. Não enxergo afronta à Resolução nº 26 nas situações em que o Promotor de Justiça se ausente de sua comarca de lotação em finais de semana eventuais para atender a compromissos de caráter privado, nos termos que a Corregedoria local regular. 4. Reputo importante esclarecer, no entanto, que a obrigação de manter residência na comarca durante os finais de semana não proíbe o Promotor de Justiça de não havendo plantão nem compromisso profissionais no período, possa se ausentar da comarca para atender a razões de interesse pessoal. 5. Todavia, com isso não se entenda, em nenhuma hipótese, que ao longo da semana possa o representante do Ministério Público deixar de residir na comarca em que exerce sua atividade, pelo que nos dias úteis deve o Promotor residir na Comarca, vivenciando a dinâmica da cidade para melhor compreender as suas necessidades e costumes, tudo nos exatos termos do previsto no art. 93, VII c/c o art. 129, § 4º, todos da Carta Magna. 6. Cabe à Corregedoria-Geral exercer o efetivo controle

6 Reclamação para preservação da autonomia do Ministério Público nº 0.00.000.000961/2011-85.

da residência dos membros do Ministério Público respectivo, sem prejuízo de fiscalização do CNMP. 7. Procedência.

Logo, a tônica é perceber que os Membros devem residir durante a semana, vivenciando e inserindo-se na realidade local, inclusive para a adequada compreensão do funcionamento das instituições locais.

6. CONCLUSÃO

A conclusão principal deste artigo é que existe um conjunto de comportamentos, um *ethos*, que deve orientar os Membros do Ministério Público brasileiro, com peculiaridades específicas relacionadas àqueles em estágio probatório.

Há uma mudança do que se espera na atualidade de Promotores e Procuradores. Além da técnica apurada, é esperada humanidade e empatia para com as necessidades sociais e altivez na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É esse elemento adicional de vocação que passa a ser verificado na conduta e, durante o estágio probatório, para a confirmação do vitaliciamento.

Esse aspecto extratécnico demanda exercícios diferenciados do que o mero estudo teórico e conhecimento da dogmática jurídica. Vai decorrer de uma formação dinâmica frente a própria realidade do exercício do cargo. Desta forma fica sobremaneira relevante o engajamento do Membro do Ministério Público com a sociedade, com o diálogo, com o manejo dos instrumentos que convidam à participação social dentro de uma troca com a realidade local.

Assim, pode-se dizer que o *ethos* que deve orientar o Membro em estágio probatório é aquele da empatia com os cidadãos que buscam a instituição, humildade para aprendizagem contínua através do diálogo com a sociedade e compromisso com o manejo dos instrumentos legais para obter o máximo e efetividade na transformação da realidade.

O marco normativo oriundo do Conselho Nacional do Ministério Público e da Corregedoria Nacional busca valorizar e identificar essa vocação e humanização nos Membros em estágio probatório.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al (coords.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia:** teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: OSÓRIO, Fabio Medina Souto; VILLELA, Marcos Jurena. **Direito administrativo**: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lúmen JÚRIS, 2006.

SILVA, Suzana Tavares da. **Um novo direito administrativo?** Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura 13

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha 29

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes 41

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati 57

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida 79

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr 103

O ESTÁGIO PROBATÓRIO COMO FASE INTRODUTÓRIA À EFICIÊNCIA NO CUMPRIMENTO DA MISSÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE PROBATIONARY STAGE AS AN INTRODUCTORY PHASE TO EFFICIENCY IN FULFILLING THE CONSTITUTIONAL MISSION OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE

Cleander César da Cunha Fernandes[1]

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de demonstrar a importância do estágio probatório como ponto de partida na formação do perfil constitucional dos membros do Ministério Público a fim de cumprirem com excelência e eficiência suas atribuições constitucionais. Para tanto, necessário uma digressão sobre o contexto histórico do princípio constitucional da eficiência, a evolução da administração pública e sua irradiação a todos os organismos do Estado Federativo, incluindo o Ministério Público.

Palavras-chave: Estágio probatório. Princípio da Eficiência. Planejamento Estratégico.

Abstract: *The present article will demonstrate the importance of the probationary period as a starting point in the formation of the constitutional profile of the members of the Public Prosecutor's Office in order to fulfill their constitutional attributions with excellence and efficiency. Therefore, a digression on the historical context of the constitutional principle of efficiency, the evolution of the public administration management and its irradiation to all the organisms of the Federative State, including the Public Prosecutor's Office.*

Keywords: *Probationary stage. Principle of Efficiency. Strategic planning.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Eficiência e seus contornos na Constituição da República Federativa do Brasil. 2.1. Um pouco da evolução histórica da gestão administrativa. 2.2. A administração gerencial e seus fundamentos de sustentação à eficiência exigida. 3. Missão constitucional do Ministério Público: breves apontamentos rumo à concretização da eficiência. 3.1. Planejamento estratégico como instrumento da efetivação da eficiência. 3.2. Unidade Institucional para uma eficiência substantiva. 4. O estágio probatório como ferramenta essencial ao alcance da eficiência. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O estágio probatório é o período de avaliação ao qual o recém-nomeado no serviço público se submete, aferindo a sua aptidão para o cargo e o desempenho das funções pertinentes.

Suas raízes se estabelecem desde a Constituição de 1934, com dispositivos tratando expressamente do interstício existente entre a nomeação do servidor público e a sua estabilidade.

1 Pós-graduado em direito público pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduado em direito constitucional pela Universidade Gama Filho. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público.

A despeito disso, e praticamente até a Emenda Constitucional nº 19/98, a Administração Pública nunca havia dispensado ao estágio probatório a atenção necessária, tendo ele sido mais uma etapa meramente burocrática a ser ultrapassada.

No entanto, com a evolução da gestão administrativa, chegando-se à atual administração gerencial (EC nº 19/98), novos contornos foram dados ao estágio probatório, em razão primordial da eficiência entre os princípios norteadores da Administração Pública.

Nesse sentido, a eficiência administrativa como vetor constitucional elevado ao patamar principiológico traz algumas reflexões quanto a sua inserção na Carta Magna. Fundamentos, contexto histórico, dimensão valorativa, irradiação ao dever de observância por todos os organismos da Administração Pública, são fatores importantes à plena compreensão do tema.

Nesse artigo, busca-se traduzir o princípio constitucional da eficiência e seus reflexos nas *macroatribuições* outorgadas ao Ministério Público, o qual têm sua gênese de efetividade quando o estágio probatório do novato membro ministerial é desempenhado a partir de uma releitura do moderno Ministério Público brasileiro.

Constantes transformações ocorreram no ciclo histórico da humanidade, não podendo ser diferente na forma de governar, administrar e desempenhar as atividades típicas de Estado para a consecução final da plena efetividade dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, o Ministério Público na incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88) se alinha à metamorfose social, desenhando e redesenhando formas e estratégias para cumprir com exímio seu papel constitucional. Ou seja, a transformação de um Ministério Público burocrático e demandista para um Ministério Público proativo e resolutivo é fruto desse pensamento progressista da concretização do princípio da eficiência, tendo o estágio probatório papel relevantíssimo na formação desse perfil transformador.

2. EFICIÊNCIA E SEUS CONTORNOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

2.1. Um pouco da evolução histórica da gestão administrativa

A eficiência como princípio constitucional, um dos pilares sustentáculo da Administração Pública, se apresenta a partir da EC nº 19/98 como um componente do novo regime jurídico administrativo que tem como escopo a prestação de serviços públicos de forma eficaz, rápido e de qualidade.

Em um resgate histórico, a administração pública passou por três fases distintas de evolução: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Na administração patrimonialista há uma nítida confusão entre o público e o privado. O aparato estatal servia aos governantes e em seu exclusivo benefício, numa clara troca de favores e prevalecimento dos interesses pessoais sobre o público. Modelo baseado nas estruturas do estado absolutista, quando o patrimônio do monarca se confundia com o patrimônio público. Obviamente, o referido sistema administrativo acarretava o sistemático ciclo de corrupção e nepotismo e por consequência fechava-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência[2].

Evoluindo, com o surgimento do estado liberal e a positivação legal de condutas administrativas, veio à tona a administração burocrática, excedendo-se em formalismos, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Era necessário a implementação de controles rígidos dos processos e rotinas administrativas, para inviabilizar as conhecidas mazelas. No entanto, com excesso de zelo o efeito colateral

2 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 2ª ed. Porto Alegre: Globo/São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975, pag.84.

foi a pesada burocracia, tornando assim lenta a prestação dos serviços públicos e muitas vezes atrasada, ante ao anseio imediato dos cidadãos. O Estado voltava-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática era a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes[3].

Por fim, com as transformações globais a partir da segunda metade do século XX, com o crescimento demográfico, desenvolvimento tecnológico e globalização da economia mundial, o aparato administrativo precisou rever sua engrenagem face a crescente insatisfação pública na prestação de serviços públicos. Era preciso pensar numa administração pública eficiente com redução de custos, transparente e controle orçamentário efetivo[4].

Com isso, surge a chamada administração gerencial numa orientação de prevalência aos fatores formadores do conceito de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

No Brasil, a passagem do sistema administrativo burocrático para a gerencial finca raízes após a Constituição Republicana de 1988, baseado nas ideias do *Welfare State,* dada a pesada máquina estatal, o tamanho do Estado em termos geográficos e demográfico, somado ao enorme *deficit* público. Assim, no início dos anos 90 iniciam-se processos de desestatização, sendo seguidos nos idos de 1995 com a reforma do estado em que surge as agências, as privatizações estatais e, por fim, a inserção no texto constitucional a EC nº 19/98, conhecida de Reforma Administrativa.

Logo, a administração gerencial em *terras brasilis* se estabelece sobre alguns princípios: qualidade e produtividade, atendimento à agenda neoliberal (estado mínimo, participação de organizações sociais e não governamentais, desenvolvimento de ações sociais eficazes), surgimento da responsabilização fiscal através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, agências reguladoras como metodologia gerencial de fiscalizar; e a capacitação técnica profissional do servidor, desde o estágio probatório até a manutenção de escolas de governos para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira[5].

No entanto, percebe-se que muito antes de sua positivação, o princípio da eficiência, além de ser um reclamo social, vinha encontrando vozes em sede jurisprudencial[6]. A exemplo:

> RMS – ADMINISTRATIVO – ADMINSITRAÇÃO PÚBLICA – SERVIDOR PÚBLICO – VENCIMENTOS – PROVENTOS – ACUMULAÇÃO – A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). **Outras também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público**. Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber, quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividades. Além disso, notório, há deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes centros urbanos. O Estado, outrossim, deve ensejar comportamento do candidato, para acolher maior número de pessoas amenizar o seríssimo problema de carência de trabalho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência à Justiça distributiva.

3 Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) Plano Diretor da Reforma do *Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995, pag. 15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018.

4 Segundo Moreira Neto a *"transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental européia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das mega-empresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado"* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro, volume 2, nº 4, jul.– dez. 1998. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc 1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.

5 EC n. 19/98, art. 39, §2º.

6 STJ, 1ª T., RMS 7.730/96/RS, Rel. Min. José Delgado, DJ, 1, de 27-10-1997, p. 54720: *"A natureza púbica dos serviços notariais e de registro não sofreu qualquer desconfiguração com a CF/88. Em razão de tais serviços estarem situados em tal patamar, isto é, como públicos, a eles são aplicados o entendimento de que cabe ao Estado o poder indeclinável de regulamentá-los e controla-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência (...)".*

> A Constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. **A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira.** (STJ, 6ª T., RMS 5.590/95/DF, Rel. Min. Vicente Cernicchiaro, DJ, 1, DE 10-6-1996, p. 20395) (grifo nosso)

Os precedentes jurisprudenciais que ora se construíam em torno da positivação do princípio da eficiência tinham como escopo a excelência na qualidade da prestação dos serviços públicos, mas para isso requeria do servidor público a concretização material através de seu rendimento laboral. O princípio da eficiência reclama rendimento e contribuição positiva do servidor público. Não se restringe a simples atividade eficiente, aceitável, razoável, no período em que desempenhar a função, mas uma exigência mais ampla, voltada para a atividade funcional como todo, ou seja, dirigida à carreira como fim[7].

Nessa senda, com a positivação do princípio da eficiência no texto constitucional, consolidou-se a obrigação da Administração Pública de prestar os serviços públicos eficientes como um objetivo básico e natural, ou seja, deve se tornar a própria essência da administração.

Nesse sentido ensina Modesto[8]:

> A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei.

2.2. A administração gerencial e seus fundamentos de sustentação à eficiência exigida

Formatado a eficiência administrativa como princípio basilar da gestão gerencial da administração pública, a excelência na prestação dos serviços públicos passa a ser o escopo desse novo ciclo. No entanto, atingi-lo requer o cumprimento de três requisitos: objetivos e metas claramente fixados, atuações planejadas estrategicamente e acompanhamento periódico dos resultados alcançados.

A definição de objetivo é a etapa inicial e indica as áreas em que a instituição deseja progredir, enumerando-os por ordem de prioridades. Já as metas representam a mensuração desses objetivos.

O planejamento estratégico é o requisito subsequente para qualquer empreendimento com vistas aos resultados esperados, trata-se de uma premissa fundamental para o sucesso do empreendimento, consistindo na antecipação de ações estratégicas visando ao alcance de objetivos predeterminados. Muito palpável esse requisito em ambientes da iniciativa privada por empresas e grandes corporações, visto proporcionar um senso de direção, antever possíveis riscos e falhas na execução do projeto, além de focalizar esforços com planejamento adequado dos recursos que se dispõe. Ainda, torna-se uma mola propulsora à motivação pessoal.

O planejamento deve ser visto do mesmo modo como aponta Drucker[9]:

> É o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias

7 Trechos da fundamentação do voto condutor do acórdão: STJ, 6ª T., RMS 5.590/95/DF, Rel. Min. Vicente Cernicchiaro, DJ, 1, DE 10-6-1996, p. 20395.

8 MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, Ano 2, n º 7, julho/setembro/2000, São Paulo: Nota dez, 2000, páginas 65-75.

9 DRUCKER, Peter Ferdinand, 1909. **Introdução à administração**. Tradução de Carlos A. Malferrari. 3. ed. São Paulo : Pioneira, 1998, pag. 498.

> à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas almejadas.

Portanto, o sucesso no alcance dos objetivos organizacionais almejados será em razão da implementação de boas estratégias que possibilitem ao planejador descolar, realocar, ajustar, reconciliar de modo sistemático os recursos organizacionais disponíveis, aproveitando as oportunidades emergentes no ambiente e neutralizando as ameaças. As estratégias sustentam a capacidade da organização de se adaptarem em meio a cenários cada vez mais complexos e dinâmicos[10].

Por fim, para que a gestão pública alcance a eficiência esperada, a implementação de meios para medir resultados e fiscalizar as ações empreendidas deve ser desenvolvida de forma periódica. Técnicas a esse requisito possibilitam ainda responsabilizar servidores e ao mesmo tempo premiar àqueles que se dedicam à excelência laboral.

Sobre as técnicas de avaliação de resultados Isabel María García Sánchez[11]:

> *Pero el mayor o menor éxito futuro de los procesos de control y evaluación esta unido al desarrollo, aplicación y perfeccionamiento de técnicas ya utilizadas en el ámbito privado. Técnicas de control y medición de los resultados que tienen cada vez mayor importancia dentro del proceso de rendición de cuentas. Estas técnicas pueden clasificarse en herramientas de información de carácter interno y procedimientos de control. Las herramientas de información serán aquellas utilizadas por la administración para cuantificar y medir los resultados alcanzados en términos monetarios y técnicos, convirtiéndose los procedimientos de control en mecanismos de verificación de dicha información.*

Assim, a estruturação de uma gestão por resultado se faz necessariamente por uma agenda de ações que seguem o fluxo acima delineado: objetivos e metas, plano de ação e instrumentos de medição dos resultados. São conceitos já estabelecidos no ambiente privado e que inserido no cenário administrativo estatal, torna-se uma alternativa consideravelmente viável para substituir o modelo burocrático e ineficiente outrora mergulhado.

3. MISSÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: BREVES APONTAMENTOS RUMO À CONCRETIZAÇÃO DA EFICIÊNCIA

3.1. Planejamento estratégico como instrumento da efetivação da eficiência

Nesse breve enredo, a aplicabilidade, a concretização e a fiscalização da eficiência administrativa encontram eco nas atribuições constitucionais do Ministério Público. Ou seja, fundado em sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública ao órgão ministerial cabe promover as medidas necessárias, judicial e extrajudicial, para o cumprimento dos serviços públicos indispensáveis sob a premissa da eficiência.

Se a administração pública tem evoluído na busca da excelência pelo cumprimento de seu papel, o Ministério Público, como parcela do estado, também caminha nessa mesma sintonia.

O agigantamento das atribuições ministeriais pós-88 trouxe consigo grandes desafios para a instituição, dentre eles a necessidade de realinhar os trilhos na direção dos anseios sociais consignados na novel Carta Constitucional. Urgia o abandono a velhas práticas burocráticas e baixa efetividade social, não sendo suficiente a manifestação parecerista em processos cíveis ou a despreocupada atuação demandista seja em âmbito cível ou criminal, simplesmente deslocando a demanda entre órgãos públicos, sob a falsa percepção de dever cumprido.

10 CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. São Paulo: Elsevier, 2003, p. 256.

11 SÁNCHEZ, Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Disponível em: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

O Poder Judiciário como última instância de solução de conflitos coletivo não tem sido a melhor opção, face os vários fatores de senso comum, tais como o crescimento demográfico, o aumento da demanda judicial em âmbito individual acompanhada da cultura do litígio experimentada nos últimos tempos e a escassez de servidores e magistrados a gerir e absolver essa demanda.

Logo, na mesma linha de ampliação do acesso à justiça, promovendo a resolução consensual de conflitos (Lei de Mediação e de Autocomposição, Novo Código de Processo Civil – art. 3º, § 2º –, Resolução do CNJ nº 125/2010 e etc.) o Ministério Público desponta na vertente coletiva com a preocupação em priorizar a atuação resolutiva em que o enfoque é resultados sociais relevantes e transformadores.

Com bastante propriedade Gregório Assagra de Almeida desenvolve o tema afirmando

> o Ministério Público resolutivo, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições com verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.[12]

Dito isto, busca-se agora um Ministério Público eficiente e efetivo, o qual desempenha toda a sua missão constitucional com qualidade, mas acima de tudo projetada a resultados concretos. Há uma simbiose nos adjetivos acima, visto não servir de nada um trabalho eficiente se não for efetivo e vice-versa. Não se discute a capacidade técnica e jurídica da grande maioria dos operadores do direito membros ministeriais, pois isso foi objeto de medição quando da aprovação no concurso público para ingresso na carreira. Temos uma equipe de agentes públicos eficientes no saber jurídico e nas técnicas de aplicação do direito, no entanto, precisa-se em um segundo passo tornar a equipe eficaz na busca dos melhores resultados com os recursos e instrumentos que se tem à disposição.

A eficácia, portanto, deve ser delineada a partir de diretrizes traçadas à nível Institucional, assim o tripé da concretização da eficiência na Administração Pública (estabelecimento de metas e objetivos claramente fixados, atuações planejadas estrategicamente e acompanhamento periódicos dos resultados) é perfeitamente aplicado no contexto da Instituição.

Nesse ínterim, os órgãos do Ministério Público no Brasil, capitaneados pelo Conselho Nacional do Ministério Público atento à tendência de modernização das organizações, associada às pressões, econômicas, sociais e ambientais, forçando ao ajuste quanto à transparência de suas ações e à geração de seus resultados junto aos usuários e aos cidadãos, têm adotado o chamado planejamento estratégico como um modelo de gestão institucional[13].

Alguns exemplos podem ser citados como o Projeto de Padronização e Organização Administrativa que tem se desenvolvido no Ministério Público do Espírito Santo (PROPAD-MPES). Iniciado em 2013, busca o aperfeiçoamento dos processos de trabalho por meio da uniformização da rotina administrativa, no intuito de propiciar melhor suporte às atividades ministeriais e, consequentemente, uma atuação institucional mais resolutiva. Alinhado a isso, no primeiro semestre de 2015, contando com a assessoria de consultores especializados, que democraticamente junto a todos os membros identificaram quais as principais demandas em cada área de atuação na atividade-fim. A partir disso, elaborou-se um mapa estratégico traçando os objetivos institucionais e as formas de alcançá-los.

Seguindo essa mesma linha, todos os ramos do Ministério Público no Brasil não somente aderiram sistematicamente ao planejamento estratégico de acordo com a peculiaridade de cada órgão, como também se esforçam ao estrito cumprimento. Merece registro o destaque dado ao Ministério Público de Sergipe

12 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público com instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, volume I/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, pag. 56.

13 O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2010, iniciou movimento na direção de uma gestão estratégica. Elaborou seu planejamento estratégico com o horizonte de 2010 a 2015, estabelecendo indicadores, projetos e ações necessários ao alcance das metas definidas. Após surgiu a Resolução nº 147/2016 do CNMP que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelecendo diretrizes para o planejamento do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público.

que atingiu a qualificação nacional excelente (98,15%), ficando entre os melhores do país, cumprindo com excelência o Plano Estratégico[14].

Disso, o referido plano de ação possibilita a definição prévia dos objetivos a serem alcançados, a otimização dos recursos disponíveis, bem como a avaliação dos resultados obtidos, acelerando as rotinas operacionais e promovendo a cultura de orientação para resultados, sem se descuidar da conciliação entre as diretrizes institucionais e a independência funcional dos membros.

Ademais, em consonância, a Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Estados e União recomenda dentre outras "uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição", trazendo ainda dentre o rol de diretrizes:

> 8. **Atuação pautada no Planejamento Estratégico** aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;
> 9. Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em **sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional**. (*grifo nosso)*

Assim colocado, até aqui não é apreçado afirmar que há uma clara percepção de um Ministério Público atento às mudanças sociais e às novas formas de gestão administrativa, incorporando em sua gestão Institucional os elementos necessários à efetivação da eficiência, a começar pela implementação de um plano de atuação. No entanto, avancemos um pouco mais a fim de entender como essa gestão pela eficiência se implementa numa Instituição una e que ao mesmo tempo respeita a independência funcional de seus membros.

3.2. Unidade Institucional para uma eficiência substantiva

Entender a unidade Institucional como princípio basilar da organização administrativa e funcional do Ministério Público é antes de tudo concebê-lo sob a égide de uma Instituição coesa e unificada em que no plano administrativo o chefe constitui-se do Procurador-Geral, cuja as atribuições estão previamente estabelecidas nas leis orgânicas e as escolhas políticas e administrativas optadas por aquele representa o entendimento uniformizado do Ministério Público.

Portanto, unidade preconiza a atuação dos membros do Ministério Público enquanto um só corpo, consistindo em vontade una, de modo que a manifestação de vontade de cada um de seus membros represente a manifestação de todo o órgão.

Ainda que se tenha uma diversidade de instituições autônomas, ou ramificações do Ministério Público dividido por atribuições funcionais (Ministério Público da União e seus ramos e Ministério Público dos Estados), a Constituição de 1988 estabeleceu uma identidade comum corporificando o MINISTÉRIO PÚBLICO na "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Nesse raciocínio, a unidade, como se percebe, se compatibiliza com a divisão de atribuições estabelecida pela legislação infraconstitucional, de modo que cada Instituição atue perante setores específicos do Poder Judiciário, maximizando a sua eficiência[15].

No entanto, a condução política administrativa enveredada pelo Procurador-Geral não se vincula ao membro ministerial quando em seu exercício na atividade-fim, que, cumprindo a missão constitucional, se propõe a desempenhar de forma livre e independente, seguindo tão somente os ditames da lei e de sua consciência. Assim, conforme desenvolvido no Brasil, a unidade institucional tem seus limites de equilíbrio na independência funcional do membro.

14 Consulta disponível em: <http://nenoticias.com.br/105450_planejamento-e-gestao-estrategica-%E2%80%93-mp-de-sergipe-esta-entre-os-melhores-do-pais-.html. >. Acesso em: 09 fev. 2018.

15 GARCIA, Emerson. **A unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática.** Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/coluna-direito-em-debate/item/769-a-unidade-do-ministerio-publico-essencia-limites-e-relevancia-pragmatica.html>. Acesso em: 05 fev. 2018.

Ou seja, o membro do Ministério Público tem no exercício de suas funções uma atuação independente e livre de pressões externas e internas, não havendo hierarquia funcional.

Dados os conceitos gerais, como compatibilizar a unidade Institucional com a independência funcional do membro. A Instituição desenvolve o planejamento estratégico, com objetivos e metas a buscar, pode o membro ministerial optar em não seguir as diretivas traçadas pela Administração Superior, elaborando um plano estratégico no âmbito de seu ofício?

Para esse questionamento, o entendimento que começa a fincar raízes de coerência e modernidade de forma a atender ao *neoconstitucionalismo* é a correlação entre o princípio da unidade e da independência funcional voltado ao cumprimento dos planos e programas de atuação institucional.

Marcelo Goulart[16], com muita propriedade escreve:

> A visão meramente estrutural desse princípio, se foi pertinente em determinado momento da evolução histórica da Instituição, hoje se mostra insuficiente. No contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política e, indo além dos aspectos estruturais, que continuam a integrar o seu conteúdo, passou a informa e orientar a atuação político-institucional do Ministério Público. Isso significa que a *Instiuição, pelo conjunto de seus membros – de seus órgãos de execução e de Administração Superior – deve estar voltada à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição*.

Assim, a plena efetivação do princípio da eficiência encontra fertilidade quando se compreende a unidade, independência funcional e planejamento estratégico institucional como institutos que harmonicamente se entrelaçam e caminham na mesma direção. Unidade e objetivo estratégico transitam numa via de mão dupla. No plano abstrato, o objetivo define a unidade institucional. No plano concreto, é a unidade institucional que garante a efetivação do objetivo[17].

Disso, pode-se concluir que, se o planejamento estratégico, como um modelo de gestão institucional, visa por força de imposição constitucional efetivar a eficiência no desempenho das atribuições constitucionais a cargo do Ministério Público, necessariamente vincula o membro ministerial à observância das metas e prioridades estabelecidas nos planos e programas de atuação democraticamente definidos, não podendo invocar em sua defesa o princípio da independência funcional.

4. O ESTÁGIO PROBATÓRIO COMO FERRAMENTA ESSENCIAL AO ALCANCE DA EFICIÊNCIA

Necessário todo esse percurso doutrinário sobre o princípio da eficiência e sua ingerência na missão constitucional do Ministério Público para que cheguemos à base construtiva, qual seja, a preparação ideal dos recém-chegados à Instituição na nova ordem estrutural de um Ministério Público moderno e preparado a desempenhar com denodo sua atribuição.

Replico, não se discute a capacidade técnica e jurídica dos operadores do direito membros ministeriais recém-empossados, visto que isso foi objeto de medição quando da aprovação no concurso público para ingresso na carreira. Temos uma equipe de agentes públicos eficientes no saber jurídico e nas técnicas de aplicação do direito, no entanto, precisa-se em um segundo passo tornar a equipe eficaz na busca dos melhores resultados.

O curso de preparação de iniciação à carreira e o estágio probatório, nesse aspecto, são primordiais ao acolhimento dos novéis Promotores de Justiça, Procuradores da República e Procuradores do Trabalho à aderência do planejamento estratégico institucional, como consectário lógico à plenitude da eficiência no desenvolvimento das atividades ministeriais.

16 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, pag. 131.

17 Ibid., p. 132.

O curso de preparação e aperfeiçoamento aos recém-ingressos na carreira proporciona o conhecimento a respeito da organização, funcionamento e estrutura do Ministério Público, além de apresentar a realidade prática da atuação ministerial, noções de aproximação e sensibilização à realidade.

Já o estágio probatório é o período que visa aferir se o membro possui aptidão e capacidade para o desempenho do cargo de provimento efetivo no qual ingressou por força de concurso público. Tem início com a entrada em exercício no cargo, correspondendo aos primeiros anos de atividade, cujo cumprimento satisfatório é requisito para aquisição da vitaliciedade.

Em um modelo tradicional, o curso preparatório era formatado em sua maioria com aulas expositivas, palestras, visitas aos órgãos públicos de relevância à Instituição, com curta duração, organizados pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento da Instituição. O estágio probatório por sua vez, numa vertente vinculada à Corregedoria-Geral avaliava o membro quanto à assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, materializando essa avaliação por meio de resoluções internas.

No entanto, muito do que se constatava, o curso preparatório pouco se comunicava às questões avaliativas no estágio probatório. O conteúdo transmitido nos cursos de preparação era muitas vezes de ordem acadêmica e com pouca prática da atividade ministerial.

Por outro lado, o estágio probatório, seguindo uma linha correcional, exigia do membro avaliado a observância estrita das resoluções e normatizações próprias do estágio probatório, às quais em sua maioria eram deveres reproduzidos das próprias leis orgânicas e de observância de todos membros, tais como: idoneidade moral, no âmbito pessoal e profissional; conduta pública e particular compatível com a dignidade do cargo; dedicação no cumprimento dos deveres inerentes ao cargo; eficiência, pontualidade, presteza e assiduidade no desempenho de suas funções; cumprimento de dever de fundamentação de todas as manifestações e etc.

Em sua maior parte, o membro em estágio probatório tinha a obrigação pura e simples de remeter à Corregedoria local as principais peças jurídicas por ele elaboradas no curso de sua atividade funcional, recebendo assim da comissão avaliativa o conceito de ótimo, bom, regular ou insuficiente, pouco se exigindo à prática adquirida no curso de preparação. Muitas vezes uma avaliação *pro forma* e que deixava a cargo do avaliado a escolha de quais peças a ser encaminhadas presumindo ser a sua melhor produção intelectual.

Embora durante muito tempo a metodologia de avaliação cumpria o propósito para qual foi instituída, até mesmo pelas funções institucionais que o Ministério Público estava inserido, num contexto de administração pública burocrática e numa atuação demandista, o envio de peças jurídicas satisfazia à avaliação de capacidade técnica e jurídica.

Hoje, a dinâmica evolutiva da sociedade e da administração pública, qual já retratada acima no início deste artigo, trouxe desafios e impulsionou mudanças sobretudo na formação inicial dos novos membros.

O membro do Ministério Público, após enfrentar um forte percalço durante as fases do concurso público para ingresso na carreira, com um sólido conhecimento científico e suficientemente engajado na vontade de exercer seu múnus social transformador, precisa canalizar toda essa energia de forma disciplinada, eficiente e direcionada ao cumprimento dos planos e estratégia de atuação a nível Institucional.

O curso de preparação e o estágio probatório dos membros ministeriais precisam caminhar juntos a fim de ser a centelha para que de fato o Ministério Público possa alçar à eficiência como ideal básico, desempenhando efetivamente seu papel de agente transformador da realidade social.

Nesse sentido, o Colégio de Diretores de Escolas dos Ministérios Públicos do Brasil (CDEMP) publicou o Ato CDEMP nº 01/2011 traçando as diretrizes mínimas para o curso de formação e capacitação para o exercício das atribuições dos Ministérios Públicos[18], antevendo a necessidade de formação e capacitação dos membros do Ministério Público durante o estágio probatório, por meio de cursos, palestras e atividades

18 Ato CDEMP nº 1, de 24 de novembro de 2011. Consulta disponível em: <http://www.cdemp.com/artigos/upload_artigos/Proposta%20de%20Ato%20referente%20Curso%20de%20Ingresso%20e%20Vitaliciamento.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

práticas, fornecendo subsídios ao Conselho Superior e à Corregedoria-Geral para manifestação sobre o vitaliciamento do membro.

Nessa linha as Escolas Superiores dos ramos do Ministério Público em parceria com Centros de Estudos e Aperfeiçoamento, Conselhos Superiores do Ministério Público e Corregedorias-Gerais têm buscado essa integração na formação inicial dos membros. Assim, em âmbito federal (MPT, MPF, MPM e MPDFT) há o Curso de Ingresso e Vitaliciamento (CIV), constituindo etapa obrigatória para o vitaliciamento no cargo e condição para aprovação no estágio probatório, com o objetivo de treinar profissionalmente os membros recém-ingressos nos quadros da instituição.

Constituído de uma carga horária de 360 horas-aula, é composto de módulos que abordam temáticas diretamente ligadas à atuação prática, possibilitando ao longo da formação inicial resgatar a consciência ontológica e teleológica da função primária do membro, que é servir a causa pública e saber que todo o ferramental legislativo e aparato institucional disponíveis destinam-se exclusivamente a esse propósito[19].

Na mesma dinâmica os Ministérios Públicos Estaduais têm aperfeiçoado a formação dos seus novos membros, citando o exemplo do MPGO[20], o MPPR[21] com a publicação de uma pesquisa sobre o movimento evolutivo das concepções de atuação funcional pelos participantes do IV Curso na Carreira do MPPR[22] e o MPMG[23] com uma experiência inovadora no estágio probatório numa metodologia avaliativa voltada a dar efetividade à Carta de Brasília, ao Plano Geral de Atuação e Planejamento Estratégico do Ministério Público.

Portanto, a construção de uma nova teoria do Ministério Público resolutivo, em que seus membros assumem um papel de agente político devidamente preparado ao enfrentamento das questões sociais afetas à suas atribuições, necessariamente tem seu nascedouro na formação holística do recém-ingresso na Instituição.

Avançou-se muito, conforme se verifica nas linhas acima, mas ainda precisa continuar a caminhada, sistematizando de forma uniforme os cursos de ingresso e vitaliciamento e o estágio probatório como etapas únicas na formação dos membros, seja por intermédio dos Colégio de Diretores de Escolas dos Ministérios Públicos do Brasil, das Escolas Superiores e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento.

Imbuídos desse raciocínio, o Conselho Nacional do Ministério Público tem se ocupado dessa questão em duas frentes que sintetizam todo contexto até aqui narrado.

Primeiro, menciona-se a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP), órgão recém-instituído pelo Conselho Nacional do Ministério Público através da Resolução CNMP nº 146/2016, que, dentre as atribuições, merece destaque a regulamentação dos cursos oficiais para o ingresso e formação inicial de Promotores/Procuradores:

> Art. 2º Compete a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público, dentre outras funções, **regulamentar os cursos oficiais para o ingresso, a formação inicial e o aperfeiçoamento dos membros e dos servidores do Ministério Público**, bem como organizar cursos, seminários, pesquisas e similares, diretamente ou em parceria e convênio com instituições e órgãos da mesma natureza. (*grifo nosso)*

Em segundo lugar, a inovadora Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01 de 15 de março de 2018, originalmente denominada 'Recomendação de Maceió', desenvolvido após exaustivo Procedimento

19 BRASIL. Ministério Público Militar. **Relatório técnico do Curso de ingresso e vitaliciamento para promotores de Justiça Militar**. Org. por Alexandre Reis de Carvalho, Denise Vieira Inserti Trindade, Flávia de Paula Oliveira, Hebert Vilson França. Brasília, 2015.

20 Resolução nº 002/2014 do Conselho Superior do MPGO. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2014/09/19/15_07_22_901_20140025933l8_resolucao_002_2014___aprova_regulamento_do_curso_de_formacao_de_novos_membros.pdf >. Acesso em: 06 fev. 2018.

21 Resolução nº 2110/2011-PGJ.

22 CAMBI, Eduardo; PIOVESAN, Leonora Simone Lucchese; ZIMER, Tania Teresinha Bruns; STOLTZ, Tania. Ministério Público Resolutivo e Formação Inicial dos Promotores de Justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, volume IV/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

23 CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; CARDOSO, Fabíola de Sousa. Metodologia Avaliativa do Estágio Probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: Evolução e Desafios. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, volume IV/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

de Estudos e Pesquisas CN-CNMP nº 09/2017, que dispõe sobre o Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público brasileiro.

O referido documento de uma precisão científica e metodológica constitui o curso de vitaliciamento como etapa necessária ao estágio probatório comunicando as Escolas Superiores, os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento (CEAF) e as Corregedorias no processo de formação dos novos membros, trazendo uma composição em eixos estruturantes que conjugam a bagagem teórico, a prática profissional e interlocução interinstitucional[24]. Além do mais, a proposição recomendatória tem o condão de engajamento do recém-ingresso ao alinhamento estratégico e ao plano geral de atuação funcional, reafirmando os conceitos de independência funcional e unidade Institucional em sua nova roupagem.

Por fim, não sendo exaustivo, mas didático como se propõe, a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01 de 15 de março de 2018, além de abordar o perfil técnico esperado pelo membro do Ministério Público e o caráter de unicidade da Instituição, sobretudo, volta-se para a gestão de pessoas e evolução humana, se preocupando com a "inteligência emocional, aferida pela postura equilibrada que revele amor e respeito aos valores e compromissos institucionais", desenvolvendo e estimulando o novel membro ao seu pleno potencial, reafirmando assim a observância da Recomendação CNMP nº 52, de 28 de março de 2017[25].

Dessa forma, a plena manifestação do princípio da eficiência na entrega dos serviços públicos de excelência na esfera das atribuições do Ministério Público tem seu campo germinal na formação de seus membros, promovendo a harmonização pessoal, social, cultural e institucional, direcionando-os sobretudo na visão e valores da instituição, descritos no Planejamento Estratégico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência administrativa é um valor primordial, inerente e básico a todos os planos de gestão, seja no campo privado ou público. Sendo uma estima muito cara no plano administrativo, a evolução social reclamou ao constituinte derivado a necessidade da incorporação desse valor na Carta Magna como uma das diretrizes da Administração Pública.

Assim, elevada à condição de princípio constitucional (art. 37 da CF), seu fundamento espraia-se por todos os organismos que compõe a organização do República Federativa do Brasil, inclusive no Ministério Público.

24 **Art. 5º** O Curso de Ingresso e Vitaliciamento constitui etapa obrigatória do processo de vitaliciamento no cargo de Membro do Ministério Público e deverá ser realizado ou reconhecido por escola de formação e aperfeiçoamento do Ministério Público, com a participação efetiva das Corregedorias, consoante exigência constitucional expressa no art. 93, inc. IV, c/c art. 129, § 4º, da CR/1988.
Parágrafo único. Os conteúdos e competências a serem desenvolvidos no curso de ingresso e vitaliciamento destinam-se ao exercício probo, saudável, eficaz e resolutivo das funções de Membro do Ministério Público, com ênfase nas necessidades e dimensões biológica, psicológica, social, espiritual, organizacional e funcional impostas na atuação, nos termos do art. 3º da Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que estabelece diretrizes aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro quanto à implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo.
(...)
Art. 10. A formação para o vitaliciamento destina-se ao aprimoramento dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao exercício das atribuições administrativas e finalísticas inerentes ao cargo de Membro do Ministério Público, com destaque para a formatação profissionalizante (boas práticas e lições aprendidas) no campo da prática jurídica.
§ 1º Além dos aspectos funcionais, a etapa de vitaliciamento promoverá abordagem e suporte à adaptação integral do Membro do Ministério Público à nova realidade pessoal, familiar, profissional e regional, por meio do incentivo ao autoconhecimento, da realização equilibrada das suas necessidades, do estímulo à criatividade e à inovação e do fomento ao comprometimento e contentamento institucional, estimulando o senso de pertencimento ao Ministério Público, observando o interesse público e social, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.
§ 2º Os conteúdos programáticos serão desenvolvidos por meio de aulas dialogadas, palestras, dinâmicas de grupo, simulações de audiências, relacionamento e atendimento ao público e órgãos de comunicação social, visitas técnicas (sistema prisional, sistema educacional infantil e fundamental, órgãos de segurança pública, lideranças de comunidades, movimentos sociais, entidades e projetos sociais de interesse público), estudos de casos, pesquisas e debates de temas interdisciplinar e multidisciplinar para o fortalecimento da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.
§ 3º Os Membros do Ministério Público em Estágio Probatório poderão, previamente, indicar temas, problemas e casos à coordenação do curso de que trata o **caput** deste artigo, para que esta delibere sobre a viabilidade de sua inclusão na pauta.
§ 4º As atividades e cursos realizados pelas Escolas Institucionais do Ministério Público, que tiverem a participação de Membro em Estágio Probatório, poderão ser incluídas no cômputo das cargas horárias mínimas dos cursos de formação para o vitaliciamento.
Art. 11. Os resultados dos cursos de vitaliciamento serão aferidos pelas escolas superiores do Ministério Público ou centros de estudos e aperfeiçoamento funcional (CEAF), com a participação efetiva das Corregedorias.

25 Recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas.

Logo, no mesmo compasso em que a Administração Pública evoluiu em seu modelo de gestão, ultrapassando as fases patrimonialista e burocrática, inaugurando a administração gerencial, o Ministério Público acompanhou se estruturando para uma atuação resolutiva e com foco no planejamento estratégico e busca de resultados.

Assim, com a nova remodelação do Ministério Público acompanhando o tripé da concretização da eficiência na Administração Pública (estabelecimento de metas e objetivos claramente fixados, atuações planejadas estrategicamente e acompanhamento periódicos dos resultados), torna-se factível o cumprimento da missão constitucional a partir de uma releitura da unidade institucional e independência funcional de seus membros filtrados pelo Planejamento Estratégico, democraticamente instituído.

Para tanto, o estágio probatório é o laboratório germinal do perfil constitucional do membro do Ministério Público como agente da vontade política transformadora, *responsável pela construção da hegemonia democrática*[26].

Como consectário lógico, a construção desse modelo de unidade Institucional avançará ainda mais na uniformidade do estágio probatório com as diretrizes traçadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, seja pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP), seja pela Corregedoria Nacional, que atualmente se dedica ao tema por meio da Coordenação de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório, apresentando nessa toada a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01 de 15 de março de 2018.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público com Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, volume I/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

BRASIL. Ministério Público Militar. **Relatório técnico do Curso de ingresso e vitaliciamento para promotores de Justiça Militar**. Org. por Alexandre Reis de Carvalho, Denise Vieira Inserti Trindade, Flávia de Paula Oliveira, Hebert Vilson França. Brasília, 2015.

CAMBI, Eduardo; PIOVESAN, Leonora Simone Lucchese; ZIMER, Tania Teresinha Bruns; STOLTZ, Tania. Ministério Público Resolutivo e Formação Inicial dos Promotores de Justiça**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, volume IV/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; CARDOSO, Fabíola de Sousa. Metodologia Avaliativa do Estágio Probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: Evolução e Desafios. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: A atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, volume IV/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. São Paulo: Elsevier, 2003.

DRUCKER, Peter Ferdinand, 1909. **Introdução à Administração**. Tradução de Carlos A. Malferrari. 3. Ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

26 Id, op. cit., p. 116.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 2ª ed. Porto Alegre: Globo/São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

GARCIA, Emerson. **A unidade do Ministério Público:** essência, limites e relevância pragmática. Disponível em <https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/coluna-direito-em-debate/item/769-a-unidade-do-ministerio-publico-essencia-limites-e-relevancia-pragmatica.html>. Acesso em: 05 fev. 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995, pag. 15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 25 jan. 2018.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público,** Ano 2, n º 7, julho/setembro/2000, São Paulo: Nota dez, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. **Revista de Direito,** Rio de Janeiro, volume 2, nº 4, jul.– dez. 1998. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.

SÁNCHEZ, Isabel María García. **La nueva gestión pública:** evolución y tendencias. Disponível em <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura 13

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha 29

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes 41

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati 57

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida 79

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr 103

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO ORIENTADA PELA VISÃO NEGOCIAL

BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY'S ATUATION GUIDED BY NEGOCIATION VISION

Nidia Maria de Ávila Furiati[1]

Resumo: Neste texto, por meio da análise dos Objetivos do Mapa Estratégico do Ministério Público brasileiro, bem como dos Indicadores aos quais se vinculam, identifica-se a orientação negocial implícita na estratégia corporativa da Instituição, formulada para o horizonte temporal 2011-2019. Essa orientação decorre de três decisões fundamentais: a definição do Negócio (função principal que a Instituição exerce ou *Core Business*); dos segmentos negociais específicos (partições do *Core Business*); e das Áreas Estratégicas de Negócios (portfólio de negócios). A atuação do MPB orientação pela visão negocial possibilita à Instituição conhecer, priorizar e atender de forma mais efetiva os seus segmentos-alvos.

Palavras-chaves: Negócio. Segmentos de Negócio. Áreas Estratégicas de Negócios. Unidades Estratégicas de Negócios. Estratégia Corporativa. Estratégias Negociais. Estratégias Funcionais.

Abstract: *In this text, through the analysis of the Strategic Map Objectives of the Brazilian Public Prosecutor's Office, as well as the Indicators to which they are linked, the negotiating orientation implied in the Corporate Strategy of the Institution, formulated for the 2011-2019 time horizon, is identified. This orientation derives from three fundamental decisions: the definition of the Business (main function that the Institution exercises or Core Business); specific business segments (Core Business partitions) and Strategic Business Areas (business portfolio). The negotiation orientation allows the Institution to know, prioritize and more effectively meet its target segments.*

Keywords: *Business. Business Segments. Strategic Business Areas. Strategic Business Units. Corporate Strategy. Business Strategies. Functional Strategies.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Negócio Principal (*Core Business*) e Segmentos Negociais. 3. Eixos de Atuação e Segmentos de Negócio do MPB. 4. Áreas Estratégicas de Negócios e Unidades Estratégicas. 5. Áreas Estratégicas de Negócios do Ministério Público brasileiro. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Na metodologia de mensuração estratégica, concebida, na década de 90 por Kaplan e Norton, contadores e professores de Harvard, são estabelecidas metas para Indicadores, que, por sua vez, avaliam a execução dos objetivos. Essa metodologia, explanada no livro *Balanced Scorecard,* enfatiza, portanto, a etapa de avaliação da Estratégia e não o processo de sua formulação (ou de elaboração do pensamento estratégico), visto que sua aplicação parte de objetivos que já foram definidos. De acordo com os autores,

1 Graduada em Engenharia Elétrica (Universidade Nacional de Brasília - UnB). Graduada em Administração (Universidade Paulista). Mestre em Administração (UnB) e doutora em Sociologia (UnB). É funcionária aposentada do Banco do Brasil, tendo exercido a função de assessora da presidência e de consultora na área de Estratégia e Organização. Atuou como coordenadora, diretora e professora do curso de Administração, em várias instituições do ensino superior em Brasília. Atualmente é servidora pública, lotada na Auditoria Interna do Ministério Público da União.

o *Balance Scorecard* "é basicamente um mecanismo para implementação de estratégia e não para sua formulação" (Kaplan&Norton, 1997, pag. 39)

Posteriormente, esses autores publicaram dois outros livros: "Mapa Estratégico" e "Execução Premium", pelos quais procuraram suprir a lacuna da etapa de formulação estratégica, sem contudo abrangê-la amplamente, visto que a Teoria da Estratégia vem evoluindo ao longo do tempo, tendo como ponto de partida a literatura sobre a arte da guerra: Sun Tzu (500 a.c) e Clausewitz (1780-1831); estudos de estratégia política: Maquiavel (1469-1527) e estudos sobre administração estratégica: Ansoff (1972)

O Ministério Público brasileiro (MPB) construiu seu Mapa Estratégico, de acordo com a metodologia de Kaplan e Norton (2004). Esse Mapa contém os Objetivos Estratégicos definidos para a atuação do Ministério Público da União (MPU) e dos Ministérios Públicos dos Estados e, portanto, constitui a síntese da atual Estratégia Corporativa da Instituição.

Os Objetivos Estratégicos do referido Mapa, associados a Indicadores Nacionais (CNMP, 2018), orientam a definição de metas da Instituição para o período de 2011-2019. Neste texto, os Objetivos Estratégicos e os Indicadores Nacionais, vinculados à área finalística do MPB, foram agrupados por semelhança temática, com a finalidade de identificar a orientação negocial implícita na Estratégia Corporativa do MPB, formulada para o período 2011-2019.

Entende-se, por orientação negocial do MPB, em nível corporativo, a identificação do Negócio (função principal que a Instituição exerce ou *Core Business*); a identificação e priorização de seus segmentos negociais específicos (partições do *Core Business*), bem como a definição e priorização das Áreas Estratégicas de Negócios (*portfólio* de negócios para os quais serão estabelecidas estratégias específicas).

2. NEGÓCIO PRINCIPAL (*CORE BUSINESS*) E SEGMENTOS NEGOCIAIS

Neste texto, compreende-se Estratégia Corporativa como o enfoque que as empresas, organizações ou instituições utilizam para serem bem-sucedidas em seu Negócio, definido como o espaço socioeconômico de atuação da Instituição (DEREK, 1993, pág. 5).

Na formulação da Estratégia Corporativa, o Negócio (com "n" maiúsculo) ou *Core Business* das organizações, de médio e grande porte, é particionado em negócios específicos, etapa que possibilita a priorização dos segmentos negociais, tendo em vista o posicionamento que a ação estratégica pretende alcançar.

A importância da segmentação do *Core Business* pode ser atestada pela recente atualização estratégica da General Eletric, que redefiniu seu Negócio como "*Negócios Industriais Digitais*" e seus segmentos negociais como: "*Aviação*"; "*Saúde*" e "*Energia*".

Na Figura 1, o cubo representa o *Core Business* da GE: *Negócios Industriais Digitais,* e as partições do cubo representam os seus três segmentos negociais: *Aviação*, *Saúde* e *Energia*. Tanto o Negócio quanto os seus segmentos estão constituídos pelo espaço socioeconômico delimitado pelos eixos:

1. Eixo vertical: benefícios (produtos e serviços) que a empresa fornece;
2. Eixo horizontal: públicos-alvo (mercados), para os quais a empresa pretende direcionar os benefícios;
3. Eixo transversal: conhecimentos, habilidades e tecnologias, que a empresa dispõe ou busca adquirir para fornecer benefícios aos seus públicos-alvo.

Em consequência do reposicionamento estratégico, a GE se desfez de empresas de crescimento lento e de baixa tecnologia, bem como de negócios não industriais, tornando-se a primeira companhia digital industrial do mundo. Posteriormente, a empresa vendeu mais de US$ 600 bilhões em ativos, os quais

geravam, até então, a metade dos lucros anuais da empresa. Por outro lado, a GE investiu, em 10 anos, mais de US$ 14 bilhões em aquisições no setor energético (Revista Época, 17/07/2017).

Logo, a definição do *Core Business* e de seus segmentos, por si só, originou importantes decisões estratégicas, quais sejam: saída da GE de negócios industriais não digitais; atuação em negócios industriais nos setores de "Aviação"; "Saúde" e "Energia"; e priorização no segmento negocial: "Energia", para o qual foram direcionados investimentos vultosos para aquisições de empresas (US$ 14 bilhões).

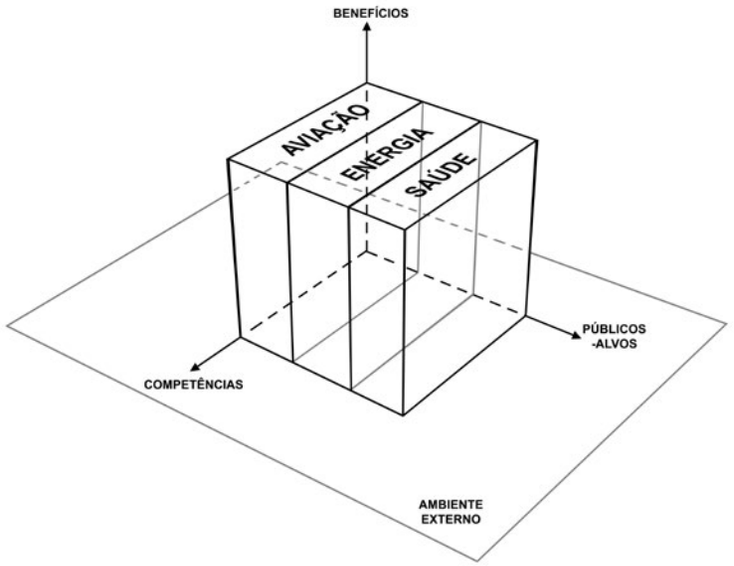


Figura 1- Negócio Principal (*Core Business*) e segmentos negociais da GE

Sendo assim, pela atualização da Estratégia Corporativa, surgiu a nova *General Eletric*, uma *startup* global de 125 anos, que implementou as seguintes ações:

(a) duplicação dos investimentos em pesquisa e tecnologia;

(b) mudança da perspectiva americana (70% das operações concentradas nos Estados Unidos) para a perspectiva global (70% das operações fora dos EUA);

(c) descentralização das operações (foco nos clientes); e

(d) compartilhamento de capacidades entre suas empresas (pontos fortes horizontais).

Nesse contexto estratégico, a GE lançou o *Predix*, sistema operacional voltado para a *internet* industrial, em inédita parceria com a Microsoft, por meio da plataforma de computação em nuvem Azure. O termo foi cunhado pela própria GE para designar integração de *big data*, redes *wireless* e ferramentas analíticas com equipamentos físicos, sob um guarda-chuva, que vem sendo chamado de *internet industrial*, um paralelo à *internet das coisas* (Revista Época, 17/07/2017).

Além disso, a GE inaugurou, também, um centro de *software* no Vale do Silício, nos EUA, e inaugurou no Brasil, em 2011, o Centro de Pesquisas Global, o primeiro a ser instalado na América Latina, o qual possui capacidade para abrigar até 400 pesquisadores. Esse centro objetiva desenvolver novas tecnologias que atendam, principalmente, as demandas de crescimento de infraestrutura de toda a Região. Com ações como essas, a empresa poderá figurar entre as dez maiores fornecedoras de *software* até 2020, um mercado estimado em US$ 100 bilhões (Revista Época, 17/07/2017).

Sendo assim, a GE estabeleceu, pela Estratégia Corporativa, a conexão inicial entre Objetivos Estratégicos das atividades-fim com o esforço a ser empreendido pelas áreas-meio (Gestão de Pessoas; Tecnologia; Comunicação e *Marketing*; Finanças e Orçamento; Logística e Infraestrutura).

A Estratégia Corporativa foi, portanto, traduzida em "intenção estratégica" clara e compreensível, no dizer de Hammel&Prahalad (1995), já sinalizando altos investimentos na Macrofunção: "Tecnologia", uma das áreas-meio que deverá suportar a Estratégia Corporativa formulada e que, por sua vez, implicará em atualizações nos processos de seleção e capacitação do pessoal (Gestão de Pessoas).

Essa conectividade das áreas-fim e áreas-meio possibilitou à GE, no ponto de partida, que a Estratégia de "Marketing e Comunicação" atualizasse a marca do Conglomerado pelo lema: "*Se dá para imaginar, dá para fazer*", divulgando e movendo a organização para realização do esforço significativo, requerido para o realinhamento estratégico.

3. EIXOS DE ATUAÇÃO E SEGMENTOS DE NEGÓCIOS DO MPB

Pelo exposto, verifica-se que a Estratégia Corporativa trata, primordialmente, de focalizar no Negócio (*Core Business*) e, consequentemente, identificar os segmentos negociais abarcados por esse espaço socioeconômico, com a finalidade de priorizá-los e estabelecer estratégias específicas, como será mostrado no decorrer deste texto.

Sendo assim, o Negócio do MPB, que é uma instituição de porte significativo, é constituído por segmentos negociais, gerenciados pelo Ministério Público da União (MPU) e pelos Ministérios Públicos do Estado (MPEs).

Neste texto, consideramos a *"Transformação Social e a Indução de Políticas* Públicas*"* como "benefício final" ou como o Negócio principal do MPB (*Core Business*), a ser viabilizado pela realização dos Objetivos Estratégicos, explicitados no Mapa Estratégico do MPB, para as perspectivas: *Resultados Institucionais*; *Processos*; *Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia* (CNMP, 2015).

A análise realizada, neste texto, considerou apenas os doze objetivos do Mapa Estratégico do MPB, formulados para a perspectiva: *Resultados Institucionais*, visto que se refere à atuação finalística ou negocial da Instituição, conforme mostra a Figura 2.

Os Objetivos Estratégicos referentes à perspectiva: *Resultados Institucionai*s, bem como os Indicadores Nacionais (CNMP, 2018), aos quais esses objetivos se vinculam, foram explicitados no Quadro 1 (colunas 3 e 5).



Figura 2 – Mapa Estratégico do MPB – Objetivos da perspectiva Resultados Institucionais
Fonte: CNMP, 2011

Para identificarmos os segmentos negociais do *Core Business* do MPB, agrupamos esses Objetivos e Indicadores, por afinidade temática, em "Eixos de Atuação", conforme mostrado no Quadro 2. O termo "Eixos de Atuação" foi utilizado para nomear as principais necessidades dos públicos-alvo, os quais os objetivos do MPB pretendem atender.

Sendo assim, o Objetivo Estratégico 1, associado aos Indicadores: I-1 e I-2, constituiu o Eixo de Atuação I: *Direitos do Cidadãos*; os Objetivos 2 e 3, associados aos Indicadores: I-3A a I-3D e I-4 a I-11, foram agregados em torno do Eixo de Atuação II: *Direitos das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Exclusão Social* e o Objetivo Estratégico: o 4, vinculado aos Indicadores: I-12e I-13; I-14 a I-18 e I-28; I-29, constituiu o Eixo de Atuação III: *Direitos Sociais*. Por fim, a reunião desses três Eixos, por afinidade temática, constituiu o segmento negocial: "**Tutela dos Direitos Fundamentais**", conforme mostrado nos Quadro 1 e Quadro 2.

Segmentos negociais - Espaço negocial	**Eixos de Atuação - Necessidades dos públicos-alvo**	**Objetivos Estratégicos**		**Indicadores**	**Tipo de Indicador**	**% de participação dos Indicadores na mensuração dos Eixos**	
TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	Direitos dos Cidadãos	**1**	Contribuir para o aperfeiçoamento do regime democrático	I-1 e I-2	1 Esforço 1 Efetividade	**9,54%** (2/21)	**9,52%**
	Direitos das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Exclusão social.	**2**	Assegurar o respeito aos direitos da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência	I-3A: I-3B; I-3C; I-3D; I-4; I-5 e I-6	5 Esforço 2 Efetividade	33,86% (7/21) **33,33%** (1/21)	**66,66 %**
		3	Promover a igualdade, a inclusão social e assegurar os direitos dos povos e comunidades tradicionais	I-7; I-8; I-9; I-10 e I-11; I-12 e I-13	5 Esforço 6 Efetividade	**33,33%** (7/21)	
	Direitos Sociais	**4**	Assegurar o direito à educação, à saúde e ao trabalho digno	I-14 I-15 I-16; I-17 e I-18	1 Esforço 1 Efetividade 3 Direcionador	**23, 8%** (5/21)	**23,8%**
	3 Eixos de Atuação	**5 Objetivos Estratégicos**		**(21/42) ou 50 % dos Indicadores**	**Esforço:12 Efetividade:6 Direcionadores: 3**	**100%**	**100%**

COMBATE À CORRUPÇÃO E À CRIMINALIDADE	Combate à Improbidade Administrativa e Defesa do Patrimônio	**6**	Combater a improbidade administrativa e defender o patrimônio público, social, histórico e cultural	I-24 e I-25	1 Esforço 1 Efetividade	**14,29%** (2/14)	**14,29%**
	Combate ao trabalho escravo, ao tráfico de pessoas e aos crime comuns e militares	**8**	Atuar na prevenção e repressão do trabalho escravo e do tráfico de pessoas	I-28 e I-29	1 Esforço 1 Efetividade	**14,29%** (2/14)	**50%**
		11	Atuar na prevenção e na repressão da criminalidade organizada, do tráfico de drogas e dos crimes de fronteira	I-35	1 Esforço	**35,71%** (5/14)	
		12	Fortalecer a prevenção e a repressão de crimes graves, tanto comuns e militares	I-36; I-37; I-38 e I-39	1 Esforço 3 Efetividade		
	Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional	**9**	Fortalecer o controle externo da atividade policial Aperfeiçoar o Sistema Penal e as Medidas Preventivas	I-30; I-31; I-32 e I-33	4 Esforço	**28,57%** (4/14)	**35,72%**
		10		I-34	1 Esforço	**7,15%** (1/14)	
	Cooperação Internacional	**-**	----------	Nenhum	Nenhum	0%	**0%**
	4 Eixos de Atuação	**6 Objetivos Estratégicos**		**(14/42) ou 33,33 % dos Indicadores**	**09 Esforço 05 Efetividade**	**100%**	**100%**
GARANTIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Defesa do Meio Ambiente	**5**	Zelar pela defesa e proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável	I-19, I-20; I-21; I-22 e I-23	2 Esforço 2 Efetividade 1 Direcionador	**71,43% (5/7)**	**71,43%**
	Defesa da Ordem Econômica e Consumidor	**7**	Assegurar a defesa dos direitos do consumidor e proteger as ordens econômica e financeira	I-26 e I-27	1 Esforço 1 Efetividade	**28,57% (2/7)**	**28,57%**
	Defesa de: Transportes, Recursos Hídricos; Recursos Minerais; Petróleo e Gás; Energia Elétrica, Telecomunicações, Sistema Financeiro; Vigilância Sanitária	0	----------	Nenhum	0	0%	0%
	2 Eixos de Atuação	**2 Objetivos Estratégicos**		**(7/42) ou 16,66% dos Indicadores**	**03 Esforço 03 Efetividade 1 Direcionador**	**100%**	
3 Segmentos Negociais	**9 Eixos de Atuação**	**12 Objetivos Estratégicos**		**42 Indicadores**	**Esforço=24 (54,14%), Efetividade=14 (33,33%). Direcionadores=4 (9,52%)**	**-------**	**-------**

Quadro 1 –Eixos de Atuação e segmentos negociais do Negócio Principal do MPB.
Fonte: Elaboração da autora

Utilizando o mesmo método, os Objetivos Estratégicos 6; 8; 9; 10; 11;12, associados aos Indicadores: I-24; I-25; I-28; I-29; I-30 a I-39, constituíram os seguintes eixos de atuação: Eixo IV: *Combate à Improbidade Administrativa e Patrimônio Público, Social, Histórico e Cultural*; Eixo V: *Combate ao trabalho escravo, ao tráfico de pessoas e aos crimes comuns e militares*; Eixo VI: *Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional.*[2] Esses Eixos: (IV a VI), que por afinidade temática compuseram o segmento negocial: "**Combate à Criminalidade e** à **Corrupção**".

Por fim os Objetivos Estratégicos 5 e 7, com os respectivos Indicadores: I-19 a I-23; I-26 e I-27, constituíram, respectivamente, o Eixo de Atuação VII: *Defesa do Meio Ambiente,* e o Eixo de Atuação VIII: *Defesa da Ordem Econômica e Consumidor*, que constituíram o segmento negocial: **"Garantia de Desenvolvimento Sustentável"**.

Objetivos do MPB	Indicadores do MPB	Eixos de atuação (Necessidades dos públicos-alvo)	Segmento Negocial
Objetivo 1	I-1 e I-2	Direitos dos Cidadãos	**Tutela dos Direitos Fundamentais**
Objetivos 2 e 3	I-3A a I-3D; I-4 a I-11	Direitos das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Exclusão Social	
Objetivo 4	I-12 a I-18 e I-28; I-29	Direitos Sociais	

Quadro 2 –Eixos de Atuação e Segmentos Negociais
Fonte: elaboração da autora

Logo, pela metodologia adotada neste texto, o Negócio Principal do MPB: "*Transformação Social e Indução de Políticas* Públicas" pode ser compreendido, na atual Estratégia corporativa, como constituído por três segmentos negociais: 1) *Tutela dos Direitos Fundamentais*; 2) *Combate à Criminalidade e à Corrupção;* e 3) *Garantia de Desenvolvimento Sustentável*[3]. Na Figura 3, o Negócio e os segmentos negociais do MPB estão representados, respectivamente, pelo cubo e pelas três partições desse cubo.

Conforme mostrado no Quadro 3, verifica-se que a Estratégia Corporativa do MPB está focada, prioritariamente, em dois segmentos: *Tutela dos Direitos Fundamentais* e "Combate à Criminalidade e à Corrupção", os quais se associam a dez Objetivos Estratégicos e a 35 Indicadores (83,33% do total de 42 Indicadores), sendo, portanto, prioritários em relação ao segmento negocial: *Garantia de Desenvolvimento Sustentável*, associado apenas a dois Objetivos Estratégicos e sete Indicadores.

2 Interessante verificar que não há objetivo estratégico para o tema: *Cooperação Internacional*, que vem sendo atualmente tratado pelo Ministério Público Federal.

3 Conforme o grau de agregação dos Eixos de Atuação, pode-se identificar outros segmentos negociais, como por exemplo pela consideração de dois segmentos negociais: 1) *Combate à Improbidade Administrativa e Defesa do Patrimônio Público* e 2) *Combate à Corrupção e à Criminalidade e Controle Externo da Atividade Policial,* e não apenas como um único eixo, como foi feito neste texto.

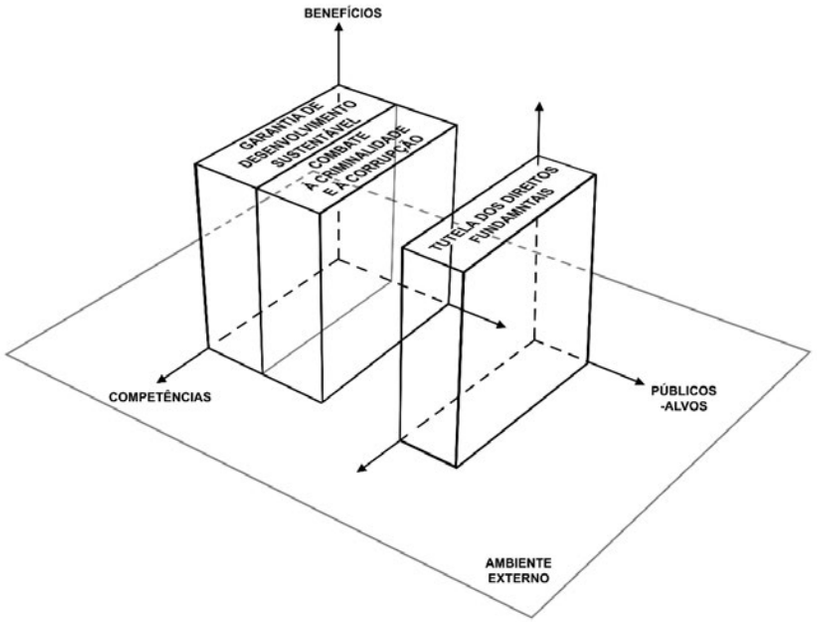


Figura 3: Segmentos negociais do MPB

Verifica-se, ainda, que o maior esforço de mensuração está sendo direcionado ao segmento negocial: *Tutela dos Direitos Fundamentais*, que conta com 50% dos 42 Indicadores e Metas, formulados para quatro objetivos. O segmento negocial: *Combate à Criminalidade e à Corrupção*, embora tenha seis objetivos, conta apenas com 33,33% dos 42 Indicadores . Já o segmento negocial: *Garantia de Desenvolvimento Sustentável* vincula-se, apenas, a dois objetivos e possui 16,66% do total de Indicadores.

Entretanto, na prática do MPB, há significativa atuação no segmento negocial: *Garantia de Desenvolvimento Sustentável*, como por exemplo o caso da investigação do MPF, na Operação Sete Chaves, a qual constatou esquema bilionário de lavra irregular da pedra conhecida como Turmalina Paraíba em São João da Batalha, distrito de Salgadinho/PB (MPF, 2015).

RESULTADOS INSTITUCIONAIS			
Negócio	**Eixos de Atuação**	**Objetivos Estratégicos**	**Indicadores**
Tutela dos Direitos Fundamentais	I) Direitos dos Cidadãos II) Direitos das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Exclusão Social III) Direitos Sociais	4 Objetivos: (1, 2; 3 e 4)	21 do total de 42 Indicadores ou 50%
Combate à Improbidade, à Criminalidade e à Corrupção	IV) Combate à Improbidade Administrativa e Defesa do Patrimônio Público, Social e Cultural; V) Combate à Corrupção e à Criminalidade; VI) Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional	6 Objetivos: (6; 8; 9; 10;11;12)	14 do total de 42 Indicadores ou 33,33%
Garantia de Desenvolvimento Sustentável	VII) Meio Ambiente VIII) Ordem Econômica e Consumidor	2 Objetivos: (5 e 7)	7 do total de 42 Indicadores ou 16,67%
3 segmentos negociais	8 Eixos de Atuação	12 Objetivos	42 Indicadores

Quadro 3 – Segmentos Negociais do Ministério Público brasileiro
Fonte: Elaboração da autora

Neste ponto, é importante destacar que a atuação do MPB, em um dos segmentos negociais, pode causar impactos significativos na atuação da Instituição nos outros dois segmentos, o que implica complexidade na mensuração do desempenho organizacional, em nível corporativo, como é o caso da atuação do MPB no setor minerário, que, pela análise deste texto, foi inclusa no segmento negocial: *Garantia de Desenvolvimento Sustentável*, mas que pode resultar impactos em dois outros segmentos: *Tutela dos Direitos Fundamentais* e *Combate* à *Combate* à *Corrupção e* à *Criminalidade*, visto que:

1. a atividade minerária pode afetar negativamente a sociedade, pelo fato de os minérios constituírem direitos ou bens difusos e, portanto, a atuação do MPB impactará também os direitos das populações, onde se exerce essa atividade (COSTA, 2013, p. 134).

Portanto, iniciativas do MPB (ações civis públicas, termos de ajustamento de conduta, acordos etc.) no setor minerário impactarão também o bem-estar social e, portanto, o segmento negocial: *Tutela dos Direitos Fundamentais*. No caso da mineração da Turmalina Paraíba, o distrito de Salgadinho, local da mineração, tinha 63% da população sem acesso a saneamento básico adequado e 42,6% dos habitantes permanentes com renda até um quarto do salário mínimo, situação que mostra total descompasso entre os valores auferidos na lavra ilegal e a qualidade de vida no entorno da mina (MPF, 2015);

2. a atividade minerária pode afetar, negativamente, o desenvolvimento do País, tendo em vista a tese da "maldição dos recursos naturais"[4], pela qual identificou-se que a riqueza de recursos naturais em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento tem gerado pobreza, devido a causas como: corrupção e fuga de capitais (TOZETTI FERNANDES, 2016 e MORLIN, 2015).

No estudo de Morlin (2015, págs. 28 e 41), estimou-se que o subfaturamento nas exportações brasileiras de minério de ferro, mercadoria que lidera a pauta de exportações, produziu fuga de US$ 39,132 bilhões (em valores reais de dezembro de 2015) entre 2009 e 2015, representando perda média de US$ 5,59 bilhões por ano e perda mensal de cerca de US$ 47 milhões. Portanto, a atuação do MPB no setor minerário impacta também o segmento negocial: Combate à *Corrupção e* à *Criminalidade*;

3. a atividade minerária causa danos irreparáveis, visto que se trata de recursos não renováveis, tendo impacto diferenciado no meio ambiente, e sendo, portanto, peculiar a atuação do MP no combate a danos ambientais dessa natureza, até porque a atividade minerária pode ocorrer em áreas de preservação permanentes (APPs), incluindo terras indígenas.

A tragédia ambiental de Mariana, por exemplo, pela qual ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, em 5/11/2015, causou impactos humanos, econômicos e socioambientais de grande magnitude, comprometendo a Bacia do Rio Doce, bem como causou danos aos povos indígenas e comunidades tradicionais, a saber: povos indígenas Krenak; povos indígenas Tupiniquim e Guarani; pescadores artesanais; Quilombolas, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais (MPF, 2016, pág. 3).

Nesse contexto, a mensuração de danos socioambientais, causados pelas atividades minerárias, deve ser separada da mensuração de danos causados em recursos renováveis, pela peculiaridade da mineração, que tem como pressupostos: utilidade pública e interesse nacional; falta de alternativa locacional para extração de minérios e sua raridade; exaurimento das jazidas; longo tempo de recuperação das áreas

4 A exploração dos recursos naturais pode representar uma vantagem econômica para determinada região. Contudo, a literatura tem indicado que países que dependem desse tipo de exploração tendem a ter menor crescimento econômico – circunstância que se convencionou chamar de maldição dos recursos naturais. Fatores ligados aos interesses e à gestão dos rendimentos provenientes dessa exploração explicam o efeito negativo sobre o crescimento. No Brasil, descoberto o recurso natural, o Estado exerce seu direito constitucional e repassa para os municípios brasileiros a compensação financeira pela prerrogativa de exploração desses recursos em seus territórios, ficando a cargo dos municípios a forma como os rendimentos devem ser aplicados. Os resultados da pesquisa apontam para uma relação negativa entre a abundância em recursos naturais e o crescimento econômico dos municípios, principalmente quando se analisa a profusão em recursos minerais e de petróleo. Quanto à produtividade do gasto público – de forma geral, para todos os municípios –, o gasto corrente e seus componentes e, principalmente, o gasto em educação foram os que mais contribuíram para o crescimento econômico. Os resultados mostram, ainda, indícios de que o efeito da exploração dos recursos naturais no crescimento foi sensível à produtividade do gasto público dos municípios. Observa-se que tal produtividade não foi muito diferente entre municípios abundantes/não abundantes e mais/menos abundantes em recursos naturais. Portanto, verificam-se, no período do estudo, evidências da maldição dos recursos naturais nos municípios brasileiros e constata-se que parte desse indício pode ser explicada pela pouca contribuição dos rendimentos advindos dos recursos naturais para a produtividade do gasto público. (TOZETTI FERNANDES, 2016, "resumo")

atingidas; permissão de mineração em APPs e na Mata Atlântica e impactos ambientais irreversíveis, tendo em vista a característica de os minérios serem não renováveis. (ATAIDE, 2017, pág. 41-58)

No caso da tragédia de Mariana, técnicos da Embrapa atestaram grandes danos ao solo da região, que passou a apresentar forte limitação para o uso agropecuário, apresentando ainda grandes dificuldades para a recuperação ambiental da área (MPF, 2016, pág. 308).

Para esse caso, o MPF atuou por ação civil pública, configurando peça jurídica de 359 páginas, com inclusão de laudos técnicos, relatórios de inspeção e depoimentos que a instruíram. Na ação do MPF, foram formulados mais de 200 pedidos, dando à causa o valor de cento e cinquenta e cinco bilhões e cinquenta e dois milhões de reais (MPF, 2016). A magnitude do desastre pode ser atestada pelo pronunciamento do Ibama, citado na pág. 308 da ação do MPF (2016):

> Conforme Nota Técnica elaborada pelo Centro de Sensoriamento Remoto do Ibama (anexa), o rompimento da barragem de Fundão causou a destruição de 1.469 hectares ao longo de 77 km de cursos d´água, incluindo áreas de preservação permanente. O desastre em análise causou a devastação de matas ciliares remanescentes (fragmentos/mosaicos), já o aporte de sedimentos (lama de rejeito da exploração de minério de ferro) imediatamente soterrou os indivíduos de menor porte do sub-bosque e suprimiu indivíduos arbóreos.
>
> Os rejeitos de mineração de ferro também têm potencial para afetar o solo ao longo do tempo por se tratarem de material inerte sem matéria orgânica, causando desestruturação química e afetando o pH do solo. Tal alteração dificultará a recuperação e o desenvolvimento de espécies que ali viviam, podendo modificar, a médio e longo prazos, a vegetação local, com o estabelecimento de ecossistemas diferentes dos originais. Com o "arranque" de indivíduos arbóreos pela força da onda de lama de rejeitos e a sedimentação da lama sobre a serapilheira e seus bancos de sementes, as matas de galeria atingidas pelo desastre tiveram sua resiliência e processos de sucessão comprometidos. [...]
>
> O mesmo documento descreve ainda que devido à magnitude do impacto é consenso que toda a ictiofauna que habita os rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce tenha sido afetada drasticamente pelo desastre, inclusive devido à desestruturação da cadeia trófica. [...]. Dessa forma, evidencia-se que a mortalidade instantânea é apenas um dos Impactos aos organismos aquáticos causados pelo desastre. Muito mais do que os organismos em si, os processos ecológicos responsáveis por produzir e sustentar a riqueza e diversidade do rio Doce foram afetados.

Posteriormente, em 16/01/2017, o MPF firmou acordo preliminar com as mineradoras Samarco Mineração S.A; Vale S.A e *BHP Biliton Brasil Ltda,* envolvidas na tragédia de Mariana. A Samarco, dona da barragem localizada em Mariana, é controlada pela Vale e *BHP Biliton* (mineradora australiana).

No acordo, as mineradoras fornecerão R$ 2,2 bilhões como garantia para os programas de reparação socioambiental. Desta quantia, R$ 100 milhões são em ativos líquidos (aplicações financeiras), R$ 1,3 bilhão em bônus de garantia e R$ 800 milhões em ativos da Samarco. O acordo preliminar também previu adiantamento de R$ 200 milhões para o fundo de apoio das cidades afetadas pelo desastre.

Enfatizamos nos parágrafos anteriores a relevante atuação do MP no segmento: **Garantia de Desenvolvimento Sustentável**[5], sendo recomendável, na atualização da Estratégia Corporativa (Planejamento Estratégico 2020-2029), ponderar sobre a pouca ênfase na mensuração desse segmento negocial. Para esse segmento, foram elaborados, no nível corporativo, 1 Objetivo Estratégico e 5 Indicadores

5 O Ministério Público do Pará moveu ação civil pública em 2016 contra derramamento de lama da bacia de rejeitos da Hydro. O governo da Noruega tem 34,3% das ações da Hydro, que enfrenta quase 2 mil processos judiciais, sob acusação de contaminar rios e comunidades no município de Barcarena, a 40 quilômetros de Belém. A região é uma das mais poluídas da floresta amazônica, em virtude do crescimento industrial desenfreado na região. Através da Hydro, o governo da Noruega é acionista majoritário de duas mineradoras na região: da Albrás, que produz alumínio a partir da Alumina (óxido de alumínio) e da Alunorte, que é responsável pelo processo de obtenção da alumina a partir da bauxita, ambas compradas da Vale, que ainda é a acionista minoritária. A Hydro é acusada pelo Ministério Público do Pará de não pagar as multas que já foram estipuladas pelo Ibama, que totalizam R$ 17 milhões, depois do transbordamento de lama tóxica em rios da cidade por uma de suas subsidiárias, a Alunorte, que aconteceu em 2009 e que, de acordo com o Ibama, foi responsável pela mortandade de peixes e de grande destruição da biodiversidade local, além de colocar a população em risco. Segundo o Procurador do Ministério Público: "Nas reuniões com a comunidade de Barcarena as queixas são muito grandes. Além dos problemas de saúde, as atividades de subsistência foram prejudicadas, como a pesca, a coleta do açaí, e as árvores e plantações não produzem mais o que costumavam produzir" (Sputnik, News, 29/07/2017)

para "*Defesa do Meio Ambiente*" e 1 Objetivo Estratégico e 2 Indicadores para "*Defesa da Ordem Econômica e Consumidor*.

Por outro lado, como mostrado no Quadro 1, no segmento negocial: **Tutela dos Direitos Fundamentais** o Eixo de Atuação: *Pessoas em Situação de Vulnerabilidade e de Exclusão Social* se vincula a dois Objetivos Estratégicos e a 66,66% dos Indicadores desse segmento (I-3A a I-3D e I-4 I-13), sendo preponderante sobre os outros dois Eixos de Atuação: *Direitos dos Cidadãos* e *Direitos Sociais*

Já no segmento: **Combate à Corrupção e à Criminalidade,** o Eixo de Atuação: *Combate ao trabalho escravo, ao tráfico de pessoas e aos crimes comuns e militares* agrega 3 Objetivos, correspondendo a 50% dos Indicadores desse segmento (I-28; I-29; I-35 a I-39)

4. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE NEGÓCIOS E UNIDADES ESTRATÉGICAS

O MPB adota processo deliberado e formal na elaboração da Estratégia Corporativa, e, portanto, segue os preceitos da Escola de Planejamento, conforme Mintzberg *et al* (2002). Essa concepção de formular a estratégia organizacional tem Igor Ansoff, engenheiro e matemático, como autor emblemático (conhecido como o pai da "Administração Estratégica"[6]).

Esse autor incorporou o conceito de Áreas Estratégicas de Negócios (AENs) em metodologias para formulação da Estratégia Corporativa. Tomando como referência os instrumentos analíticos de Ansoff (1993), tem-se que, após a definição do Negócio de uma organização e a identificação e priorização dos segmentos negociais (partições do *Core Business*), a próxima etapa da formulação da Estratégia Corporativa é a identificação das Áreas Estratégicas de Negócios (AENs).

Com a finalidade de proporcionar elementos conceituais, para aplicação do conceito de AEN no setor público, vamos elucidá-lo, a partir de um exemplo de aplicação pela iniciativa privada, tendo em vista que a teoria de "Administração Estratégica" foi concebida pela ótica da atuação empresarial. Sendo assim, tomamos como exemplo, uma instituição financeira (ver Quadro 4), cujo Negócio, definido como: "*Soluções de Serviços e de Intermediação financeira*", foi segmentado nos seguintes negócios: 1) *Negócios com Pessoa Física*; 2) *Negócios com Pessoa Jurídica* e 3) *Negócios com o Setor Público*.

Conforme mostrado no Quadro 4, os três segmentos negociais, identificados na Estratégia Corporativa da instituição financeira, estão contidos no espaço delimitado pelo seu Negócio principal (*Core Business*), qual seja: "*Soluções de Serviços e de Intermediação Financeira*", mas suprem necessidades específicas dos mercados: *Pessoa Física*; *Pessoa Jurídica* e *Setor Público*.

Neste ponto, chega-se ao conceito de Área Estratégica de Negócio (AEN), definida como o espaço constituído por segmento específico de mercado, para o qual estão sendo fornecidos benefícios especializados (produtos ou serviços). No exemplo (ver Quadro 4), a instituição financeira identificou a AEN: *Serviços e Crédito ao Consumidor* para o mercado Pessoa Física. Essa AEN abrange:

1. Necessidade: Crédito ao consumidor
2. Tipo de mercado (público-alvo): Pessoa Física no Brasil
3. Competência específica (conhecimentos, habilidades, tecnologia, infraestrutura, etc.) para realizar operações de crédito.

Importante ressaltar que, tanto o Negócio (*Core Busi*ness) quanto os segmentos negociais, bem como AENs, são constituídos pelo espaço socioeconômico, moldado por três decisões fundamentais: 1) oferta de

6 Administração Estratégica é o nome dado à formulação estratégica da alta administração, para distingui-la da administração operacional, sendo conceituada como o processo de determinação e (manutenção) da relação da organização com seu ambiente, expresso pela adoção de objetivos selecionados e pela tentativa de se conseguir as condições desejadas desta relação com alocações de recursos escassos que permitam a implantação de programas de ação eficientes e eficazes pela organização e suas partes. A estratégia é o tema central da Administração Estratégica (STEINER, 1981, pág. 8)

uma função específica (produtos, serviços, benefícios); 2) a determinados públicos-alvo (mercados); 3) com dada competência (conhecimentos, habilidades e tecnologias e infraestrutura), conforme mostra Figura 4.

Entretanto, no decorrer da formulação estratégica, pela identificação dos segmentos negociais e das AENs, vai se refinando o conhecimento das necessidades de públicos-alvo específicos, com a finalidade de a empresa priorizá-los e atendê-los de modo mais efetivo. No exemplo da instituição financeira.

Negócio Principal (*Core Business*)	**Segmentos de Negócios**	**Mercados dos segmentos negociais (necessidades)**	**Áreas Estratégicas de Negócios (AENs) – portfólio de negócios**	**Unidades Estratégicas (UENs)**
Soluções de Serviços e Interme-diação Financeira	**Negócios com Pessoa Física**	Baixa Renda Média Renda Alta Renda	Crédito ao consumidor	Unidade de Varejo
			Seguridade (de carro, de residência e de vida)	
			Previdência Aberta	
			Administração de Cartões de Crédito	
			Fundos de investimentos	Unidade de Mercado de Capitais e Investimentos
	Negócios com Pessoa Jurídica	Mercado Rural Médias e Grandes Empresas Mercado Exterior Investidores Institucionais	Agronegócios	Unidade de Agronegócios e de Micro e Pequenas empresas
			Crédito para médias e grandes empresas (Leasing, seguros, folha de pagamento)	Comercial
			Crédito ao Comércio Exterior	Internacional e Comércio Exterior
			Operações de Mercado de Capitais	Mercado de Capitais e Investimentos
			Operações de privatização, fusão e aquisição	Private Bank
	Negócios com Setor Público	Municipal Estadual Federal	Administração de Fundos e Programas	Governo

Quadro 4: Negócio, segmentação negocial e AENs de uma instituição financeira
Fonte: Elaboração da autora

Sendo assim, conforme mostrado no Quadro 5, o Negócio da instituição financeira abrange toda a sociedade e demanda vários conhecimentos e tecnologias. Já o Segmento Negocial: *Serviços e Intermediação Financeira para Pessoa Jurídica* abrange todos tipos de empresas (micro, pequenas, médias, grandes, rurais, mercantis, comerciais), enquanto a AEN: *Serviços e Intermediação Financeira* para médias e grandes empresas fornece o mesmo benefício, mas apenas para um público específico (médias e grandes empresas), e, portanto, demanda o desenvolvimento de competências específicas.

	Benefício	Público-alvo	Competência	Unidades
Negócio: *Serviços e Intermediação Financeira*	Soluções de Serviços e Intermediação Financeira	Sociedade	Vários conhecimentos, habilidades, tecnologias	Várias unidades
Segmento Negocial: *Serviços e Intermediação Financeira para Pessoas Jurídicas*		Micro, Pequenas, Médias e Grandes Empresas (rurais, comerciais, mercantis)		
Área Estratégicas de Negócios: *Serviços e Intermedia*ção Financeira para empresas de médio e grande p*ortes*		Empresas de médio e grande portes	Capacitação em negociação com grandes empresas; Operações financeiras especiais (*Project Finance*); Soluções *online* e Salas Vips	Comercial

Quadro 5 – Identificação das necessidades de públicos alvos específicos
Fonte: Elaboração da autora

Conforme mostrado no Quadro 4, a AEN: *Crédito ao Consumidor* está a cargo da unidade interna: Varejo, e a AEN: *Crédito a Médias e Grandes Empresas* está a cargo da unidade interna "Comercial". Ou seja, a instituição financeira especializou sua estrutura organizacional para proporcionar o benefício: "Crédito" a essas duas AENs.

Caso essa instituição financeira não tivesse adotado a visão de AEN, não teria modificado a sua estrutura organizacional, e, sendo assim, tanto as operações de crédito oferecidas ao consumidor quanto crédito oferecido a uma grande multinacional, estariam sendo gerenciados pela mesma unidade interna, que teria que agregar competências diferenciadas e, provavelmente, atenderia de forma não efetiva a esses dois públicos.

O conceito de AEN foi adotado de modo pioneiro pela *General Eletric* em 1960. Para tanto, a GE desenvolveu o conceito complementar de Unidades Estratégicas de Negócio (UENs), compreendidas como unidades responsáveis pelo desenvolvimento e implementação da posição estratégica da empresa em cada AEN.

Em decorrência dos conceitos AENs-UENs, as unidades operacionais existentes da GE passaram a ser UENs associadas às AENs, definidas na Estratégia Corporativa, tornando-se responsáveis não apenas pela formulação da estratégia negocial específica para dado público-alvo, mas também pela implantação das iniciativas e obtenção de resultados (ANSOFF, 1993, pág.77).

Já o conceito de AEN, aplicado no Departamento de Defesa dos Estados Unidos, abrangendo ações da Marinha, Força Aérea e dos Fuzileiros Navais, levou a criação de UENs novas, as quais atravessavam fronteiras organizacionais, de modo a permitir a execução de iniciativas, coordenadas e dirigidas a determinada AEN, evitando duplicação de esforços, desperdício de recursos e desalinhamento estratégico. Nesse modelo, as UENs apenas a formulavam o planejamento estratégico negocial, ao passo que os departamentos eram responsáveis pela implantação das iniciativas (ANSOFF, 1993, pág. 78).

Um terceiro modelo de aplicação dos conceitos AENs-UENs prevê a reorganização da empresa, com finalidade de se obter correspondência unívoca entre AENs e UENs, sejam existentes ou novas (ANSOFF, 1993, pág. 79).

Logo, a finalidade básica de vincular estruturas organizacionais internas (UENs) ao portfólio de negócios (AENs) é direcionar o processo de planejamento, pelo desenvolvimento de:

- "Inteligência" negocial especializada, capaz de construir diagnósticos e cenários sobre determinada área negocial;

- Competência profissional específica, incluindo o conjunto de conhecimentos, habilidades e tecnologias demandadas pela atuação negocial;
- Responsabilização pela formulação, implantação e avaliação da realização dos negócios;
- Otimização da alocação de recurso, representando, portanto, a gestão que busca não perder de vista a finalidade última da organização, qual seja, a obtenção de efetividade na realização de seus negócios.

Portanto, o conceito de AENs estabelece mudança fundamental no modo de se formular a Estratégia Corporativa, visto que permite que as organizações migrem da visão introvertida, de "dentro para fora" (focada no ambiente interno), predominante até a década de 70, para a perspectiva de atuação sob a ótica de "fora para dentro", tomando como referência a busca de efetividade no atendimento às demandas específicas, que passam a orientar a atuação dessas organizações, e, ainda, condicionar a configuração da estrutura organizacional.

5. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE NEGÓCIOS DO MPB

Neste texto, identificou-se o Negócio principal do MPB como: *Transformação e Indução de Políticas Públicas*, com três segmentos negociais; *Tutela dos Direitos Fundamentais*; *Combate à Corrupção e* à *Criminalidade* e *Garantia do Desenvolvimento Sustentável*. O Quadro 6 mostra 12 públicos-alvo específicos, associados ao segmento negocial do MPB: *Tutela dos Direitos Fundamentais*. De acordo com informações do Quadro 1, pode-se identificar pelo menos dez AENs[7] para o segmento negocial: **Tutela dos Direitos Fundamentais** (vide Quadro 6**)**

Na Figura 4, o cubo representa o Negócio do MPB; as partições do cubo representam os seus três segmentos negociais e a área retirada do cubo representa uma das dez AENs do segmento negocial: **Tutela dos Direitos Fundamentais**, como por exemplo: *Tutela dos Direitos Fundamentais das Pessoas Idosas*.

Tomando como princípio que o esforço de mensuração é indício para se identificar as AENs mais priorizadas na Estratégia Corporativa, infere-se que, atualmente, no segmento negocial: Tutela dos Direitos Fundamentais, o MPB está enfatizando sua atuação nos seguintes públicos-alvo: I) crianças e adolescentes (4 Indicadores) e II) povos indígenas e comunidades tradicionais (5 Indicadores, visto que o "preconceito" que está sendo mensurado se refere à raça e à etnia). Logo, estão sendo enfatizadas na atual estratégia corporativa a AEN-2: *Crianças e Adolescentes* e a AEN-6: *Tutela dos Direitos dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais*.

Para tratar das AEN-2 e AEN-6, existem estruturas especializadas no MPB, a saber: a *Comissão da Infância e Juventude* do Conselho do Ministério Público (CNMP) e a *6º Câmara do MPF*: *Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais* do Ministério Público Federal (MPF). Existem, também, estruturas internas especializadas para essas AENs nas Procuradorias da República do MPF (PR-MPF). Por exemplo, em pesquisa nos sites das 27 PR-MPF, em 11/03/2018, identificou-se que nove PR-MPF citam, explicitamente, atuação junto aos povos indígenas, a saber: 1) PR-Alagoas; 2) PR-Goiás; 3) PR-Maranhão; 4) PR-Mato Grosso; 5) PR-Paraíba; 6) PR-Rondônia; 7) PR-Roraima; 8) PR-Santa Catarina; e 9) Sergipe.

Logo, a Comissão da Infância e Juventude do CNMP, a 6º Câmara do MPF, as 9 PR-MPF já citadas e outras Procuradorias não identificadas neste texto, mas que tratam mais especificamente do público-alvo: Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (AEN-2), juntamente com as unidades dos Ministérios Públicos Estaduais, especializadas nessa AEN, deveriam, à luz dos Objetivos; Indicadores e Metas da Estratégia Corporativa do MPB, ser atores fundamentais na formulação e implementação da estratégia negocial.

7 No Quadro 6, o Indicador nº 4 é abrangente abarcando os seguintes públicos-alvo: *crianças, adolescentes, idosos e deficientes*. O Indicador I-8 e I-12, que mensuram crimes, têm interface com Indicadores do segmento negocial: *Combate à Corrupção e* à *Criminalidade;* e os Indicadores I-12 e I-13, que tratam de igualdade de oportunidades, foram direcionados para área negocial de Educação.

Negócio do MPB	Segmentos do Negócio do MPB	Públicos-Alvo dos Segmentos Negociais	Objetivos e Indicadores	Indicadores	Estruturas Organizacionais Especializadas que atuam nas Áreas Estratégicas de Negócios	
					Comissões do CNMP e do MPF (Câmaras)	Ramos do MPU e Ministério Público nos Estados
Transformação social e indução de políticas públicas	Tutela dos Direitos Fundamentais	1. Cidadãos	AEN-1: Tutela da regularidade do processo eleitoral	2 Indicadores (I-1e I-2)	Procuradoria Federal dos Cidadãos (MPF) **Comissão da Infância e Juventude (CNMP)** Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral (1º Câmara-MPF) Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CNMP) **Populações Indígenas e Comunidades tradicionais (6º Câmara-MPF)**	Ramos mais especializados: MPF e MPT e MFDFT Procuradorias do MPF, do MPT que atuam mais fortemente com as AENs Procuradorias dos Estados que atuam mais fortemente com as AENs
		2. Crianças	AEN-2: Tutela dos Direitos Fundamentais das crianças e dos adolescentes	4 Indicadores (I-3B; I-4; I-5 e I-6)		
		3. Adolescentes				
		4. Idosos	AEN-3: Tutela dos Direitos Fundamentais das pessoas idosas	2 Indicadores (I-3C e I-4)		
		5. Deficientes	AEN-4: Tutela dos Direitos Fundamentais das pessoas deficientes	2 Indicadores (I-3D, I-4)		
		6. Pessoas submetidas ao trabalho escravo, ao tráfico e trabalhadores e à exploração do trabalho indígena[8]	AEN 5: Tutela dos Direitos Fundamentais dos trabalhadores	2 Indicadores (I-28 e I-29)		
		7.Povos indígenas	AEN6 Tutela dos Direitos Fundamentais dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais	3 Indicadores (I-7; I-8; I-10)		
		8. Povos e comunidades tradicionais				
		9. Pessoas que sofrem preconceitos e/ou discriminação	AEN 7: Tutela dos Direitos das Pessoas que sofrem preconceito ou discriminação	2 Indicadores (I-9; I-11)		
		10. Pessoas que sofrem por não terem igualdade de oportunidades e serem discriminadas nas relações de trabalho	AEN-8 Tutela dos Direitos Fundamentais de pessoas que não têm igualdade de oportunidades	I-12 e I-13		
		11.Pessoas que necessitam de Saúde	AEN-9: Tutela dos Direitos Fundamentais das pessoas que necessitam de Saúde	2 Indicadores (I-14 e I-15)		
		12.Pessoas que necessitam de Educação	AEN-10: Tutela dos Direitos Fundamentais das pessoas que necessitam de Educação	3 Indicadores (I-16; I-17; I-18)		

Quadro 6 – AENs do Segmento Negocial: Tutela dos Direitos (*Fonte*: elaboração da autora)

8 Com a finalidade de simplificar a análise, não se separou os públicos abrangidos pelo Objetivo.

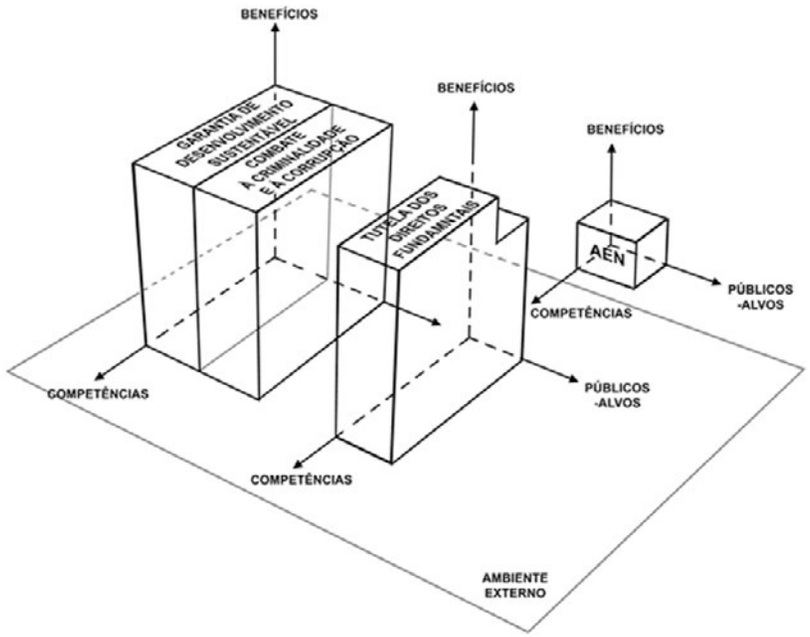


Figura 4 – Negócio, Segmentos de Negócios e AENs do MPB

Essas unidades também seriam responsáveis pela:

1. Elaboração de diagnóstico da atuação do MPB na AEN-2, identificando os seus sucessos e fracassos;
2. Construção de cenários e alternativas para atuação do MPB no horizonte temporal estabelecido pelo planejamento;
3. Formulação e implementação da estratégia negocial, que se refere a *Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*.

Já no segmento negocial: **Combate à Corrupção e à Criminalidade**, de acordo com informações do Quadro 1, pode-se identificar pelo menos onze AENs, conforme mostrado no Quadro 7. Tomando como princípio que o esforço de mensuração é indício para se identificar as AENs mais priorizadas na Estratégia Corporativa, infere-se que, atualmente, no segmento negocial: *Combate à Corrupção e à Criminalidade*, o MPB está enfatizando sua atuação nos seguintes públicos-alvo: I) *pessoas que praticam crimes graves, comuns e militares*; II) *pessoas que praticam trabalho escravo e tráfico de pessoas* e III) controle *externo da atividade policial e sistema prisional.*

Negócio do MPB	Segmentos do Negócio do MPB	Públicos-Alvo dos Segmentos Negociais	Objetivos e Indicadores	Indicadores	Estruturas Organizacionais Especializadas que atuam nas Áreas Estratégicas de Negócios	
					Comissões do CNMP e do MPF (Câmaras)	Ramos do MPU e Ministério Público nos Estados
Transformação social e indução de políticas públicas	Combate à Criminalidade e à Corrupção	13.Pessoas na Administração Pública que praticam atos de improbidade	AEN-11: Combate aos administradores ímprobos	Nenhum Indicador	Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4º Câmara-MPF) Corrupção (5º Câmara-MPF) Secretaria de Cooperação Internacional (MPF) Criminal (2º Câmara-MPF) Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional (7º Câmara de Coordenação e Revisão) Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CNMP)	Ramos mais especializados: MPF e MPT e MFDFT Procuradorias do MPF, do MPT que atuam mais fortemente com as AENs Procuradorias dos Estados que atuam mais fortemente com as AENs
		14. Pessoas que agridem o Patrimônio Público, Social, Histórico e Cultural	AEN-12: Defesa do Patrimônio Público	Nenhum Indicador		
		15. Pessoas que praticam corrupção	AEN-13: Combate à corrupção	Nenhum Indicador		
		16. Pessoas praticam o trabalho escravo; tráfico de pessoas	AEN-14: Combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas	I-28 e I-29		
		17. Pessoas que praticam tráfico de drogas	AEN-15: Combate ao tráfico de drogas	I-35		
		18.Pessoas que praticam crimes de fronteira	AEN-16:Combate aos crimes de fronteira	I-35		
		19.Criminalidade organizada	AEN-17:Combate à criminalidade organizada	I-35		
		20. Pessoas que praticam graves crimes comuns	AEN-18: Combate aos graves crimes comuns	I-36 e I-37		
		21. Pessoas que praticam graves crimes militares	AEN-19: Combate aos graves crimes militares	I-38 e I-39		
		22.Atividade Policial	AEN-20: Controle externo da atividade policial e segurança pública	I-30 a I-33		
		23.Sistema Prisional	AEN-21: Controle do Sistema Prisional	I-34 e I-35		

Quadro 7 – AENs implícitas na Estratégia Corporativa do MPB: 2011-2019 (Fonte: autora)

Para esses públicos-alvo existem estruturas especializadas, tais como: *Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública* (CNMP); *Criminal* (2º Câmara-MPF) e *Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional* (7º Câmara de Coordenação e Revisão do MPF), bem como unidades específicas no MPF, no Ministério Público do Trabalho (MPT), no Ministério Público Militar (MPM), no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e nos Ministérios Públicos dos Estados.

Por fim, no segmento negocial: **Garantia de Desenvolvimento Sustentável**, conforme informações do Quadro 1, pode-se identificar pelo menos 3 AENs: 1) AEN-22: *Defesa do Meio Ambiente*; 2) AEN-23: *Defesa da Ordem Econômica;* e 3) AEN-24: *Defesa do Consumidor*. Nesse segmento, o esforço de mensuração está sendo dirigido à AEN-22, que abarca 71% dos Indicadores do segmento negocial. Para

tratar das AENs 22 e 23, existem a *Comissão do Meio Ambiente* no CNMP, a *3º Câmara:Consumidor e Ordem Econômica* no MPF e diversas unidades no MPB.

Portanto, identificou-se neste texto, 24 AENs para o MPB: sendo 10 AENs no segmento negocial: *Tutela dos Direitos Fundamentais*; 11 AENs no segmento negocial: *Combate à Corrupção e à Criminalidade;* e 3 AENs no segmento negocial: *Garantia de Desenvolvimento Sustentável*.

Considerando que o número de AENs para o segmento negocial: *Garantia de Desenvolvimento Sustentável* seja bem maior, devido à atuação significante do MPB na questão da sustentabilidade, infere-se que essa Instituição deva ter pelo menos trinta AENs, fato que está de acordo com Ansoff, que relata "*não ser raro encontrar de trinta a cinquenta AENs em empresas de grande porte*" (1993, pág.94).

Conforme mostrado no Quadro 7, verifica-se que não foram elaborados Indicadores específicos paras as AEN-11; AEN-12; AEN-13, embora haja significativa atuação do MPB nesses "negócios". Tal fato deve-se ao fato de que é imprevisível a prática de improbidade administrativa; de agressão ao patrimônio público e de corrupção, visto que depende da atuação de terceiros.

Entretanto, pode-se mensurar o impacto social dos instrumentos que foram utilizados pelo Ministério Público (Ação Civil Pública; Termos de Ajustamento de Condutas, Ação de Improbidade, etc.) em dado horizonte temporal sobre as AENs, visto que uma iniciativa do MPB pode causar impacto em vários públicos-alvo. Por outro lado, a mensuração da atuação do MPB no crime organizado, no tráfico de drogas e nos crimes de fronteira está sendo referida apenas pelo indicador: I-35.

6. CONCLUSÃO

O MPB é uma instituição diversificada em dois níveis: o nível corporativo, que abrange toda a organização, ou seja, o MPU e os Ministérios Públicos dos Estados, e o nível negocial, que abrange a atuação direcionada a públicos-alvo específicos (AENs).

Neste texto, a partir da análise dos Objetivos do Mapa Estratégico do MPB e dos Indicadores Nacionais, formulados para o horizonte temporal de 2011-2019, identificou-se o Negócio do MPB, seus três segmentos negociais (partições do *Core Business*) e 24 Áreas Estratégicas de Negócios (AENs) com a finalidade de explicitar as vantagens da atuação orientada pela visão negocial.

A orientação negocial possibilita atendimento mais efetivo das necessidades dos diversos públicos-alvo, direciona processos de diagnóstico, construção de cenários, de mensuração e de avaliação da execução de iniciativas, além de envolver e responsabilizar determinadas unidades internas pela formulação e implementação de estratégias negociais específicas. Nesse contexto, a Estratégia Corporativa do MPB, formulada pela gestão superior do MPB, deve se preocupar com as seguintes decisões chaves:

A primeira: definir o escopo corporativo, pela atualização do Negócio do MPB e identificação de seus segmentos negociais, bem como estabelecer o propósito estratégico para cada segmento; a segunda: definir as AENs de cada segmento negocial e priorizá-las, incorporando, quando possível, a perspectiva geográfica (por exemplo: defesa dos direitos das comunidades indígenas em quais localidades, regiões ou estados); a terceira: definir quais as Unidades internas formularão as estratégias negociais no nível estratégico; a quarta: estabelecer o modo de relacionamento entre as unidades que operam na mesma AEN, para se obter atuação sinérgica e geração de valor; e quinta: estabelecer orientações gerais para alinhamento das Estratégias Funcionais. Por fim, a Estratégia Corporativa tem como obrigação gerar ganho sinérgico, sem o qual não terá qualquer sentido.

Por outro lado, as Estratégia Negociais, formuladas à luz da Estratégia Corporativa, para cada AEN (ou para um conjunto de AENs, se for conveniente), deve responder questões, tais como: a) Qual a situação atual decorrente da atuação do MPB nas AENs e quais os resultados dos produtos, serviços e benefícios proporcionados a cada AEN?; b) Quais as variáveis ambientais (econômicas, políticas, sociais, demográficas,

tecnológicas, etc) que impactam ou poderão impactar as AENs selecionadas?; c) Qual a estratégia negocial (políticas, diretrizes, orientações gerais, objetivos) que o MPB adotará para essas AENs, com a finalidade de conquistar o perfil de atuação desejado (posicionamento estratégico)?; d) Quais as competências necessárias para concretizar o perfil de atuação negocial?; e) Quais recursos (de pessoal, financeiros, de comunicação, de tecnologia, de infraestrutura e logística) serão alocados para cada AEN para realizar o posicionamento almejado?; f) Como mensurar e avaliar o desempenho do MPB em cada AEN, em termos de impacto social?

Na questão da avaliação da atuação finalística, a identificação e a priorização das AENs também são importantes, visto que não se pode esperar que toda a unidade do MPB tenha alta performance no atendimento das necessidades de todos os públicos-alvo.

Importante frisar que Kaplan&Norton (1997, pag. 169) verificaram, por meio de pesquisa, que empresas que adotaram o *Balanced Scorecard* tinham, em média, 4 a 7 Indicadores, por perspectiva do Mapa Estratégico. No caso do MPB, foram estabelecidos 42 Indicadores, apenas para a perspectiva: *Resultados Institucionais*. Nesse contexto, a definição e priorização das AENs contribui para a priorização da mensuração, direcionando o grande esforço que a Instituição deverá realizar.

Por fim, enfatizou-se, neste texto, que as Estratégias Negociais devem ser vinculadas às Estratégias Funcionais (Gestão de Pessoas; Comunicação e Marketing; e Finanças e Orçamento; Tecnologia, Logística e Infraestrutura). A área-meio deve "entender" qual esforço deve realizar, e, portanto, deve ser inserida como partícipe na formulação estratégica da Instituição.

7. REFERÊNCIAS

ANSOFF, Igor. The Concept of Strategic Management. **Journal of Business Policy**, 1972,

ANSOFF, Igor e MCDONELL, Edward J. **Implantando a Administração Estratégica**. 2 ed. SP: Atlas, 1993.

CLAUSEWITZ, Carl Von (1832-1837). **Da Guerra, a Arte da Estratégia.** SP: Tahyy, 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento Estratégico Nacional:** Indicadores Estratégicos Nacionais 2011-2019, Versão 1.10, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10940-publicados-os-indicadores-estrategicos-nacionais>. Acesso em: fev. 2018.

_____. **Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público,** 2011-2015. Disponível em: <www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/33/docs/pen_mpb.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

COSTA, Beatriz Souza. Meio Ambiente e minério de ferro como bem ambiental. In*:* THOMÉ, R. (ORG.). **Questões controvertidas**: direito ambienta, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor. Salvador: Jusdopodivin, 2013

DEREK, F. Abel. **Definição do Negócio.** SP: Atlas, 1991.

HAMEL G. & PRAHALAD C.K. **Competindo pelo Futuro.** RJ: Campus, 1995.

IMMELT, Jeffrey (CEO da General Eletric de 2011 até 2017). **Harvard Business Review,** Como reformulei a GE. 6/09/2017. Disponível em: <http://hbrbr.uol.com.br/como-reformulei-a-ge>. Acesso em: fev. 2018.

KAPLAN R. S. & NORTON, D. P. A **Estratégia em Ação:** Balance Scorecard. RJ: Campus, 1997.

_____. **Mapas Estratégicos:** Balanced Scorecard: RJ: Elsevier, 2004.

KAPLAN R. S. & NORTON, D. P. **A Execução Pemium.** RJ: Elsevier, 2008.

MINTZBERG, Henry et al. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MORLIN, Guilherme. **Mensuração da Fuga de Capitais do Setor Mineral no Brasil**. Instituto de Justiça Social do Brasil: 2015. Disponível em: <http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2017/07/PORT_Extracci%C3%B3ndeRecrusosenBrasil.pdf>.

MPF. Ação Civil Pública com pedido de liminar em face de Samarco Mineração S/A e outros. 28 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: fev. 2018

REVISTA ÉPOCA, 17/07/2017. **Uma Empresa em constante transformação**. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Caminhos-para-o-futuro/Digital/noticia/2017/07/uma-empresa-em-constante-transformacao.html>. Acesso em: 14 fev. 2018

SPUTINIK NEWS. Após punir o Brasil, o governo da Noruega é denunciado pelo MPF por desastre ambiental no Pará. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/brasil/201706298760523-governo-noruega-denunciado-mpf-poluicao-para/>. Acesso em: 27 fev. 2018.

STEINER George A e MINER, JOHN B. Miner. **Política e Estratégia Administrativa**. RJ: Interciência; SP: Universidade de São Paulo, 1981.

SUN TSU. **A Arte da Guerra**. 10º ed. SP: Pensamento, 1988.

TITO, Di Santi. **O Príncipe** (Machiavelli). RJ: Edições Ouro nº 304, 1990.

TOZETTI FERNANDES, José Lúcio. **Maldição dos recursos naturais e produtividade do gasto público nos municípios brasileiros.** Tese de doutorado. Brasília: UnB, 2016. Disponível em: <repositório.unb.br>. Acesso em: 26 fev. 2018.

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura 13

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha 29

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes 41

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati 57

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida 79

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr 103

OS DIREITOS E AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS NA FORMAÇÃO E NA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

THE FUNDAMENTAL RIGHTS AND CONSTITUTIONAL GUARANTEES IN THE QUALIFICATION AND ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTORS IN PROBATIONARY STAGE

Gregório Assagra de Almeida[1]

Resumo: Os direitos fundamentais são as mais importantes conquistas da sociedade e dos cidadãos na democracia contemporânea, e os seus conceitos e características são relevantes para a renovação do Direito em suas várias dimensões de atuação. A teoria dos direitos fundamentais constitucionais adotada no Brasil, apoiada no modelo de proteção individual e coletiva, é construída a partir de princípios como mandamentos de otimização do sistema. Portanto, isso impede uma interpretação restritiva desses direitos e garantias pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário. Além disso, os direitos e as garantias constitucionais Fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado Democrático de Direito e também núcleos essenciais do sistema jurídico e, nesse contexto, a multifuncionalidade dos direitos e das garantais constitucionais fundamentais são muito relevantes para os Membros do Ministério Público em Estágio Probatório.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Conceitos. Características. Dimensões do modelo de construção dos Direitos Fundamentais. Multifuncionalidade. Estágio probatório no Ministério Público.

Abstract: *Fundamental rights are the most important achievements of society and citizens in contemporary democracy and their concepts and characteristic are relevant to the renewal of the law in their various dimensions of performance. The theory of constitutional fundamental rights adopted in Brazil, supported in the individual and collective model of protection, is constructed from principles as commandments of optimization of the system. Therefore, this prevents a restrictive interpretation of these rights and guarantees by the executive, by legislature or by judiciary. In addition, Fundamental Rights and its Guarantees are foundational values of the Constitution and the Democratic State of Law. They are also essential nuclei of the legal system and the multifunctionality of fundamental rights and its guarantees are very important for the Probationary Internship of Public Prosecutors.*

1 Pós-doutor pela Syracuse University, New York, Estados Unidos, quando *Visiting Scholar* e bolsista Capes em estágio sênior. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e graduado em direito pela Universidade de Ribeirão Preto (1992). Foi Professor e foi coordenador do Curso de Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde 1993. Foi Consultor institucional do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, membro jurista da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Foi Diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Foi Jurista Consultor do Ministério da Justiça na elaboração do Anteprojeto da Nova Lei da Ação Civil Pública, que integrou o II Pacto Republicado de Estado, tendo sido convertido no PL. 5.139/2009. Membro do Conselho Editorial da Arraes Editores. É assessor da Corregedoria-Geral do MPMG. É Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do CNMP. É organizador da Revista Jurídica e do Boletim Informativo da Corregedoria Nacional do CNMP. Foi Editor Responsável da Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro de Conselhos Editoriais de várias outras revistas do Brasil e do Exterior. Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Acesso à Justiça, Direitos Fundamentais, Direitos Coletivos, Direito Processual Coletivo, Direito Processual Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: Ministério Público, Direitos Coletivos, Direito Processual Coletivo, Direito Processual Civil, Direito Constitucional e Teoria dos Direitos Fundamentais. Autor e Coautor de vários livros, com publicação no Brasil e no exterior. Foi Assessor de Projetos e Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico do Ministério da Educação. Ganhador do 57º Prêmio Jabuti 2015 como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Publicado pela Editora D'Placido. Ganhador da Medalha Nacional Acesso à Justiça, conferida pelo Ministério da Justiça em 2014. Entre os Livros, destacam-se, entre outros: Direito Material Coletivo, Del Rey, 2008; Direito Processual Coletivo Brasileiro, Saraiva, 2003, Manual das Ações Constitucionais, Del Rey, 2007, Mandado de Segurança, Saraiva, 2011.

Keywords: *Fundamental rights. Concepts. Characteristics. Dimensions of the construction of the model of rundamental rights. Multifunctionality of fundamental rights. Probationary internship in the Public Prosecutor's Office.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Direitos fundamentais ou direitos humanos? 3. O sentido e o conceito de direitos fundamentais: direitos subjetivos fundamentais e não fundamentais e a sua problemática. 4. Modelos constitucionais sobre direitos e normas fundamentais. 5. Modelos teóricos argumentativos a respeito da Constituição e do sistema de direitos fundamentais. 6. Algumas classificações dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais. 7. Características dos direitos fundamentais. 8. Modelos de construção dos direitos fundamentais. 9. Os Direitos e as Garantias Fundamentais como Valores Fundantes da Constituição e do Estado Democrático de Direito e Núcleos Essenciais do Sistema Jurídico: *a multifuncionalidade dos direitos e garantais constitucionais fundamentais na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório*. 10. Conclusões. 11. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o conceito e algumas diretrizes importantes dos direitos fundamentais como núcleos centrais e essenciais do sistema no plano do Direito, destacando-se a sua relevância teórica e prática na formação e na atuação dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório.

Inicialmente, convém destacar que é comum a advertência no sentido de que a conceituação e a definição geram riscos de exclusão ou de ampliação indevida em relação ao objeto para o qual elas se voltam; por isso, desde muito tempo, diz-se que todo conceito ou toda definição são perigosos. Contudo, é melhor assumir o risco, pois é justamente a partir dos conceitos e das definições que muitas vezes se permitem a formação do conhecimento, a expansão de ideias e o estabelecimento das verdadeiras dimensões metodológicas do objeto conceituado. A *pluridimensionalidade*, a *interdisciplinaridade* e a complexidade dos direitos fundamentais dificultam a formulação de conceituação, mas não a impedem.

Apresentam-se algumas distinções conceituais, a iniciar pela diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais, assim como estudar as características essenciais dos direitos fundamentais. Faz-se a análise, ainda, de pontos importantes sobre os modelos de teoria dos direitos fundamentais no plano do sistema jurídico adotado, das teorias existentes e dos modos de construção dos direitos. Analisa-se os Direitos e as Garantias Fundamentais como Valores Fundantes da Constituição e do Estado Democrático de Direito e Núcleos Essenciais do Sistema Jurídico, conferindo-se especial destaque à multifuncionalidade desses direitos e garantais constitucionais fundamentais e destacando a importâncias desses direitos e garantias para a formação e a atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório. Ao final, são apresentadas as conclusões e referências utilizadas na pesquisa.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS OU DIREITOS HUMANOS?

A expressão "direitos fundamentais" surgiu na França (*droits fondamentaux*), no ano 1770, como marco do movimento político e cultural que conduziu à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Depois alcançou especial relevância na Alemanha, sendo inserida na Constituição de Weimar, de 1919, na parte das relações entre Estado e indivíduo (*Grundrechte*) e atualmente consta da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949[2]. [3]

2 É o que esclarece LUÑO, Antonio E. Perez. **Los derechos fundamentales**, p. 29.

3 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 325.

Outra questão terminológica a ser analisada refere-se à utilização, por muitos autores, da expressão, hoje já clássica, "gerações dos direitos fundamentais"[4]. Todavia, outros, tais como Ingo W. Sarlet [5] e Antonio Carlos Wolkmer[6], formulando críticas a essa expressão, argumentam que o termo "geração" conduz ao raciocínio equivocado de que tivesse ocorrido a substituição compartimentada e estanque de determinados direitos em relação a outros surgidos em geração anterior[7].

Por entender que assiste razão à crítica formulada, prefere-se a expressão "dimensão dos direitos fundamentais" em substituição à expressão "geração dos direitos".

Por outro lado, convém destacar tratar-se de questão interessante à utilização das expressões "direitos humanos" e "direitos fundamentais". Muitos autores apresentam distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais. Os primeiros seriam aqueles que possuem uma *dimensão global*, enquanto os segundos seriam os direitos já tutelados e consagrados pela Constituição ou na ordem jurídica de cada país[8]. Por exemplo: o direito à vida, à saúde e ao ambiente ecologicamente equilibrado estão, no plano global, inseridos dentro dos *direitos humanos*, mas, no plano interno do direito brasileiro, são *direitos fundamentais*, pois estão tutelados na Constituição Federal de 1988 (arts. 5º, *caput*, 196 e 225, respectivamente).

No plano de uma concepção biocentrista, adotada nesta obra, que reconhece a existência de direitos a outras espécies de seres vivos, a expressão "direitos humanos", fundada em uma concepção predominantemente antropocentrista, é limitadora desses direitos. Portanto, não concordamos com a diferenciação acima, no sentido de que os direitos humanos possuem uma dimensão global e os direitos fundamentais são os consagrados internamente na Constituição de cada país. Preferimos a utilização da expressão "direitos fundamentais" para exprimir a ideia de direitos que tutelam, no plano global ou no interno, de forma direta ou até reflexa, a vida e sua existência com dignidade, abrangendo até mesmo direitos de outras espécies de seres vivos, além da espécie humana.[9]

3. O SENTIDO E O CONCEITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: DIREITOS SUBJETIVOS FUNDAMENTAIS E NÃO FUNDAMENTAIS E A SUA PROBLEMÁTICA

Em sede doutrinária, Jorge Miranda entende por *direitos fundamentais* as posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individuais ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição tanto em seu sentido *formal* quanto em sua dimensão *material*. Daí a distinção apresentada pelo autor entre direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material[10]. Os direitos fundamentais em sentido formal seriam aqueles que encontram previsão em determinada Constituição e são dotados da proteção jurídica a ela ligada. Todos os direitos fundamentais em sentido formal constituem-se em direitos fundamentais em sentido material, porém existem direitos fundamentais em sentido material que vão além

4 BONAVIDES, Paulo, apesar de se utilizar da expressão "gerações de direitos fundamentais", adverte: "Força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: o vocábulo 'dimensão' substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo 'geração', caso este último venha a introduzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infraestruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política para a qual, como no provérbio chinês da grande muralha, a Humanidade parece caminhar a todo vapor, depois de haver dado o seu primeiro e largo passo". *Curso de direito constitucional*, 18. ed., p. 562-72. Vários outros autores utilizam-se da expressão "gerações dos direitos fundamentais": BESTER, Gisela Maria**. Direito constitucional**: fundamentos teóricos, p. 588-600; SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**, p. 259-352; ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**, p. 64-5, etc.

5 **A eficácia dos direitos fundamentais**, p. 53.

6 WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos 'novos' direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Novos direitos no Brasil**: natureza e perspectivas, p. 5-6.

7 WOLKMER, Antonio Carlos: "[...] assinala Bonavides que 'força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: o vocábulo 'dimensão' substitui, com vantagem lógica e quantitativa, o termo 'geração', caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade' (...)". Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos 'novos' direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Novos direitos no Brasil**: natureza e perspectivas, p. 5-6.

8 Nesse sentido, LUÑO, Antonio E. Perez. **Los derechos fundamentales**, p. 44. Também ALEXY, Robert. **Teoría del discurso y derechos humanos**, p. 93-4.

9 Nesse sentido, consta da Resolução 37/7-1982 da Assembleia-Geral da ONU: "Toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem, e, com a finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por código moral de ação".

10 Afirma MIRANDA, Jorge: "Esta dupla noção – pois os dois sentidos podem ou devem não coincidir – pretende-se susceptível de permitir o estudo de diversos sistemas jurídicos, sem escamotear a atinência das concepções de direitos fundamentais com as ideias de Direito, os regimes políticos e as ideologias. Além disso, recobre múltiplas categorias de direitos quanto à titularidade, quanto ao objecto ou mesmo conteúdo e quanto à função e abrange verdadeiros e próprios direitos subjectivos, expectativas, pretensões e, porventura mesmo, interesses legítimos". **Manual de direito constitucional:** direitos fundamentais, tomo IV, p. 7-8.

dos direitos fundamentais em sentido formal. A conceituação material dos direitos fundamentais revela que esses não são, pura e simplesmente, direitos declarados, estabelecidos e atribuídos pelo legislador constituinte, mas, acima de tudo, direitos resultantes da concepção de Constituição dominante, do sentimento jurídico coletivo e da ideia de Direito[11].

O fator de distinção entre direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material remontaria ao ano de 1791, mais precisamente à IX Emenda à Constituição dos Estados Unidos, atualmente fazendo-se presente em inúmeras outras Constituições. A referida Emenda constitucional veio estabelecer que "a especificação de certos direitos pela Constituição não significa que fiquem excluídos ou desprezados outros direitos até agora possuídos pelo povo". Redação semelhante consta da Constituição da República portuguesa, art. 16, nº 1, na qual está previsto que "os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras de direito internacional". Em razão disso, conclui Jorge Miranda que existem normas do direito ordinário, tanto interno quanto internacional, as quais atribuem direitos que se equiparam aos que estão previstos em normas constitucionais[12].

No plano da concepção acima, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, reconhece tanto os direitos fundamentais em sentido formal quanto os direitos fundamentais em sentido material, tendo em vista o rico teor da *cláusula aberta* sobre os direitos e garantias constitucionais prevista no § 2º do art. 5º da CF/88, que estabelece: "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, em seus estudos sobre a teoria geral dos direitos fundamentais, ao analisarem a conceituação terminológica, afirmam que não há uma única expressão correta para a explicação do fenômeno; porém, eles preferem a expressão "direitos fundamentais" e apontam três justificativas: a) é a terminologia adotada pela CF/88, não obstante essa escolha não tenha sido seguida com rigor por todo texto constitucional; b) os direitos garantidos na Constituição seriam fundamentais, pois estão no texto que disciplina a base da organização política e social; c) o termo demonstra que nem todos os direitos previstos no ordenamento jurídico são disciplinados no âmbito do direito constitucional. Assim, concluem que os direitos fundamentais formam um mínimo de direitos garantidos, estando o legislador ordinário autorizado a acrescentar outros, sendo-lhe vedada a possibilidade de abolição dos direitos apresentados como fundamentais[13]

Para Robert Alexy, toda afirmação sobre a existência de um direito fundamental pressupõe a vigência da correspondente norma de direito fundamental[14]. Diz Alexy que os *direitos humanos* somente podem desenvolver-se, em vigor pleno, quando passam a ser garantidos por meio de normas de direito positivo. Assim, haveria tanto um problema de *forma*, que diz respeito ao reconhecimento pelo direito positivo do direito humano, quanto um problema de *conteúdo*, no sentido de saber quais direitos humanos são necessários[15]. Contudo, o autor não chega a apresentar uma conceituação precisa a respeito dos direitos fundamentais, não obstante discuta inúmeras questões metodológicas importantes que giram em torno do tema e que estão intrinsecamente ligadas aos direitos fundamentais.

11 Afirma MIRANDA, Jorge: "Não excluímos – bem pelo contrário – o apelo ao Direito natural, o apelo ao valor e à dignidade da pessoa humana, a direitos derivados da natureza do homem ou da natureza do Direito. Mas esse apelo não basta para dilucidar a problemática constitucional dos direitos fundamentais, porquanto o âmbito destes direitos vai muito para lá da fundamentação própria do Direito natural. Quer no século XIX quer, sobretudo, no século XX os direitos tidos como fundamentais são tão latos e numerosos que não poderiam entroncar (ou entroncar directamente), todos, na natureza e na dignidade da pessoa. Apenas alguns (ou o conteúdo essencial da maior parte deles) são impostos pelo Direito natural; não, decerto – por importantes que sejam e são – o direito de antena (art. 40º, n. 3) ou os direitos das comissões de trabalhadores (art. 54º, n. 5)". **Manual de direito constitucional:** direitos fundamentais, tomo IV, p. 9-10.

12 Acrescenta MIRANDA, Jorge: "Pois bem: pode acrescentar-se que se, indirectamente, a Constituição – a americana, como a portuguesa – os prevê é porque adere a uma ordem de valores (ou ela própria encarna certos valores) que ultrapassam as disposições dependentes da capacidade ou da vontade do legislador constituinte; é porque a enumeração constitucional, em vez de restringir, abre para outros direitos – já existentes ou não – que não ficam à mercê do poder político; é porque, a par dos direitos fundamentais em sentido formal, se encontram, em relação constante, direitos fundamentais apenas em sentido material". **Manual de direito constitucional:** direitos fundamentais, tomo IV, p. 11-2.

13 **Teoria geral dos direitos fundamentais**, p. 53-4.

14 **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 48.

15 **Teoría del discurso y derechos humanos**, p. 93-4.

Antonio E. Perez Luño, de maneira mais direta e precisa, sustenta que a concepção dos direitos fundamentais determina a própria significação de poder público e revela, de forma a demonstrar a íntima relação entre o papel consignado a esses direitos e a maneira de organizar e exercer as funções estatais. Para o autor, os *direitos fundamentais* são a primeira garantia com que os cidadãos de um Estado de Direito contam para que os sistemas jurídico e político se orientem, em seu conjunto, pelo respeito e pela promoção da pessoa humana; primeiramente, em sua dimensão individual, como se deu no Estado Liberal de Direito, e depois, acrescentada a exigência de solidariedade como resultado do componente social e coletivo da vida humana, como Estado Social de Direito[16].

Diz Perez Luño que, em sua significação *axiológico-objetiva*, os direitos fundamentais representariam o resultado do acordo básico das diferentes forças sociais, conquistado a partir de relações de cooperação encaminhadas diante de metas comuns. Em sua *dimensão subjetiva*, os direitos fundamentais determinam o estatuto jurídico dos cidadãos tanto em suas relações com o Estado quanto em suas relações entre si[17].

Luigi Ferrajoli propõe uma definição teórica, universal, puramente formal e estrutural dos direitos fundamentais. Para o renomado jurista italiano, direitos fundamentais são todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a todos os seres humanos enquanto dotados de *status* de pessoas, de cidadãos ou de pessoas com capacidade de exercício. Direito subjetivo seria qualquer expectativa positiva ou negativa adstrita a um sujeito por uma norma jurídica. E *status* seria a condição de um sujeito, prevista em uma norma jurídica positiva como pressuposto de sua idoneidade para ser titular de situações jurídicas ou ser autor de atos que formam o seu exercício. Esclarece Ferrajoli, contudo, que essa não é uma definição dogmática, formulada com referência a normas de um determinado ordenamento jurídico, constituindo-se em definição formal e estrutural que prescinde da natureza dos interesses e das necessidades tuteladas mediante o seu reconhecimento como direitos fundamentais. Seria uma definição, portanto, que se baseia unicamente no caráter universal de sua imputação.[18]

A partir dessa concepção, Luigi Ferrajoli apresenta quatro teses em matéria dos direitos fundamentais: a) a primeira diz respeito à radical diferença de estrutura, que tem oculta em nossa tradição jurídica, entre os direitos fundamentais e os direitos patrimoniais, sendo os primeiros concernentes a todos os sujeitos e os segundos a cada um de seus titulares com exclusão dos outros; b) a segunda tese é que os direitos fundamentais, ao corresponder a interesses e expectativas de todos, formam o fundamento e o parâmetro da igualdade jurídica, constituindo a dimensão substancial da democracia – essa dimensão não é outra coisa senão o conjunto de garantias asseguradas pelo paradigma do Estado de Direito que, modelado nas origens do Estado moderno sobre a exclusiva tutela dos direitos de liberdade e propriedade, pode muito bem ser ampliado também ao Estado social, por intermédio do reconhecimento constitucional de direitos de expectativas vitais como o direito à saúde, à educação e à subsistência; c) a terceira tese está relacionada com a atual natureza supranacional de grande parte dos direitos fundamentais — depois de sua formulação em convenções internacionais recebidas pelas Constituições estatais e, em todo caso, subscritas pelo Estado, se tem transformado em direitos supraestatais; d) a quarta tese, talvez a mais importante para Ferrajoli, diz respeito às relações entre direitos e suas garantias, pois a ausência das correspondentes garantias primárias (obrigações e a estas proibições) e garantias secundárias (obrigações de reparar ou de sancionar judicialmente as lesões dos direitos, nos casos de violações das garantias primárias) equivale a uma não observância dos direitos positivamente estipulados, formando uma indevida lacuna que deve ser preenchida pela legislação.[19]

16 **Los derechos fundamentales**, p. 20.

17 **Los derechos fundamentales**, p. 21-2.

18 Acrescenta FERRAJOLI, *Luigi*: "(...) entiendo 'universal' en el sentido puramente lógico y avalorativo de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares de los mismos. De hecho son tutelados como universales, y por consiguiente fundamentales, la libertad personal, la libertad de pensamiento, los derechos políticos, los derechos sociales y similares (...)". (...) entendo universal em sentido puramente lógico e não-valorativo em relação à quantificação universal da classe dos sujeitos que são titulares dos mesmos. De fato são tutelados como universais, e, por conseguinte, fundamentais, a liberdade pessoal, a liberdade de pensamento, os direitos políticos, os direitos sociais e similares (...) (tradução livre pelo autor). **Los fundamentos de los derechos fundamentales**, p. 19-20.

19 FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**, p. 25-6.

Há aqueles que fazem distinção entre direitos subjetivos fundamentais e direitos subjetivos não fundamentais. Essa doutrina parte da concepção de que nem todos os direitos subjetivos são fundamentais. A distinção estaria justamente na fundamentalidade do próprio direito subjetivo. Os direitos subjetivos fundamentais seriam aqueles portadores tanto de uma situação normativa preferencial quanto de uma proteção maior da que é conferida aos direitos subjetivos não fundamentais[20].

A questão da diferenciação dos direitos subjetivos em *fundamentais* e *não fundamentais* é delicada e não comporta classificações fechadas, sustentadas racionalmente, no plano da abstração. A situação concreta é a mais razoável para a possível diferenciação. Aqui deve ter forte incidência o *pensamento problemático*, em relação ao qual a *tópica* funciona como técnica que permite o fornecimento de orientações sobre a forma de comportamento diante dos problemas[21]. Poderá acontecer que o direito substancial não seja em si fundamental, mas a sua proteção no caso concreto torna-se fundamental. Um direito de receber determinada dívida poderá não se constituir, por si só, direito fundamental, mas, diante da situação concreta, o recebimento do crédito poderá estar relacionado com a sobrevivência física do credor ou da própria empresa. Nessas hipóteses, a tutela jurídica adquire função de direito fundamental. Por outro lado, o direito de acesso à justiça, ao demandante, ao demandado ou ao terceiro juridicamente prejudicado é garantia constitucional que se insere dentro do gênero "direitos fundamentais". [22]

Tecidas essas considerações, conclui-se, no plano da dogmática jurídica, que direitos fundamentais são todos os direitos, individuais ou coletivos, previstos expressa ou implicitamente em determinada ordem jurídica e que representam os valores maiores nas conquistas históricas dos indivíduos e das coletividades, os quais giram em torno de um núcleo fundante do próprio Estado Democrático de Direito, que é justamente o direito à vida e à sua existência com dignidade. [23]

4. MODELOS CONSTITUCIONAIS SOBRE DIREITOS E NORMAS FUNDAMENTAIS

Em relação aos modelos constitucionais e à sua análise no contexto dos direitos e das normas de direitos fundamentais tanto em sua dimensão formal quanto material, a doutrina aponta a existência de três modelos [24].

O primeiro é o *modelo puramente procedimental*, dentro do qual a Constituição só dispõe sobre *normas de organização e de procedimento*. A Constituição não chega a excluir diretamente conteúdos possíveis ao direito positivo. Portanto, o que é criado de acordo com os procedimentos e formas previstos compõe o direito positivo. A influência da Constituição na criação do direito positivo é somente mediata. O legislador tem liberdade para dispor sobre quaisquer espécies de conteúdo de direito positivo. A tal modelo corresponderia uma teoria dos direitos fundamentais que parte da concepção na qual os *direitos fundamentais* não têm força vinculante contra o legislador. Na concepção desse modelo, afirma Robert Alexy, é *nula a importância material* dos direitos fundamentais[25].

O segundo, totalmente oposto ao modelo puramente procedimental, é o *modelo puramente material*. Neste modelo, a Constituição contém exclusivamente normas materiais de acordo com as quais, por intermédio de operações metódicas e independentemente de qual seja a sua configuração, torna-se possível

20 Nesse sentido, aduz MARTINS NETO, João dos Passos: "Uma passagem do pensamento de Robles permite antecipar algo a respeito. Para ele, a qualificação de certos direitos como fundamentais supõe que o ordenamento positivo no qual se inserem os contemple com um 'status especial' que os faz distintos, e mais importantes, que os demais direitos, aos quais chama de 'correntes ou ordinários'. Isso ocorre, escreve ele, através da elevação daqueles à condição de direitos subjetivos dotados, a um só tempo, de uma situação normativa prefencial e de uma proteção maior que a normalmente conferida aos restantes direitos, com o que se lhes proporciona um relevo singular no sistema jurídico. Daí a sentença, certamente feliz, embora desenvolvida nos limites dogmáticos da Constituição espanhola, de que 'os direitos fundamentais são direitos subjetivos privilegiados' (...)". **Direitos fundamentais**: conceito, função e tipos, p. 79.

21 VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**, p. 33.

22 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 308-9.

23 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, 309-10.

24 Sobre o asunto, ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 503-6.

25 **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 503-4.

obter o conteúdo de cada norma do sistema jurídico. Enquanto no modelo puramente procedimental as questões devem ser solucionadas por meio de uma decisão proposta pela disciplina regulatória da Constituição, no modelo puramente material a obtenção de soluções se dá por meio do conhecimento do conteúdo da Constituição[26].

O terceiro modelo constitucional é o *misto*, *conciliatório* ou *eclético*, no qual há uma junção entre os modelos puramente procedimental e puramente material. Nesse modelo misto, há elementos materiais que determinam, em relação aos direitos fundamentais, os objetivos do Estado, bem como elementos procedimentais cujo núcleo contém normas sobre o procedimento legislativo[27]. A Constituição alemã, a brasileira, entre outras, seguem o *modelo constitucional misto*.

Assinala Robert Alexy que o fato de estarem reciprocamente vinculados, em uma Constituição, elementos procedimentais e materiais, o sistema jurídico, em sua totalidade, sofre grandes consequências, pois há conteúdos do sistema jurídico que, do ponto de vista da Constituição, são meramente possíveis, como existem alguns conteúdos constitucionalmente necessários e outros, impossíveis. Portanto, no modelo constitucional misto, à *fundamental formal* soma-se a *fundamentação material*. Os direitos fundamentais e as normas de direitos fundamentais seriam, diz Alexy, materialmente fundamentais, tendo em vista que, a partir delas, tomam-se decisões a respeito da estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. Aqueles que conferem pouco conteúdo à Constituição acabam conferindo muito conteúdo ao legislador. As questões referentes à liberdade e à igualdade não teriam incidência parcial, mas em todos os âmbitos do sistema jurídico. Conclui Alexy afirmando que por meio das teses da fundamentação formal e material se tem dito que as normas de direito fundamental exercem um papel central no sistema jurídico[28].

5. MODELOS TEÓRICOS ARGUMENTATIVOS A RESPEITO DA CONSTITUIÇÃO E DO SISTEMA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Outros modelos discutidos e debatidos são relativos à própria concepção *filosófica argumentativa* em torno dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. Gisele Cittadino destaca três propostas teóricas[29], na sequência descritas, porém outras formas de concepção teóricas são apresentadas pela doutrina[30].

A primeira é a *proposta liberal*. Para a proposta liberal, a função essencial da Constituição é a garantia das liberdades negativas, que compõem o núcleo dos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de preservar a liberdade do cidadão em tomar decisões sobre a sua vida digna, bem como fazer escolhas a respeito da

26 Nesse sentido, ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 503-4.

27 É o que esclarece ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 505.

28 **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 505-6.

29 **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 146-9.

30 Esclarece BONAVIDES, Paulo que para Eberhard Graditz seriam três as teorias sobre os direitos fundamentais: a) *teoria liberal*, a qual seria originária do constitucionalismo clássico; b) *teoria material* do Estado de Direito, em que os direitos fundamentais formariam uma categoria superior de normas suprapositivas; c) *teoria fundamental do Estado Social de Direito*, em que o Estado seria o responsável por fomentar condições sociais e materiais necessárias à dignidade humana. Por outro lado, Helmut Wilke enumeraria também três teorias: a) *individualista*; b) *teoria institucional*; c) *teoria sistêmica ou sociológica*. *Apud* BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 609. O próprio BONAVIDES, Paulo aponta e comenta três concepções teóricas em torno dos direitos fundamentais: a) *teoria liberal dos direitos fundamentais*, que se desenvolveu com amparo nos valores de legitimação do Estado Liberal dos fins do século XVIII, do século XIX e de parte do século XX; b) *teoria institucional dos direitos fundamentais*, superadora da dimensão estritamente subjetiva dos direitos de liberdade da concepção liberal e que adquire várias ramificações – para essa concepção a liberdade residiria na instituição e no seu âmbito constitui-se, desenvolve-se e concretiza-se; c) *teoria dos valores*, cuja formação teria passado por dois períodos constitutivos; um, que navega em espaço abstrato e teórico, com indagações metafísicas, fenomenológicas e axiológicas de filósofos e jusfilósofos para aferir nos valores o que seria a essência dos comportamentos humanos e sociais; outro, que atua em um campo de ideias doutrinárias retiradas diretamente da realidade jurídica e, portanto, formado por valores colhidos no plano da jurisprudência constitucional dos tribunais. **Curso de direito constitucional**, 18. ed., p. 613-29.

realização dos seus objetivos, sem interferências impeditivas externas[31]. No âmbito da concepção defendida pelos liberais, a *interpretação constitucional* seria orientada por *normas* e *princípios*[32].

A segunda é a *proposta comunitária*. Para a proposta comunitária, a Constituição, no âmbito de seu sistema de direitos, é concebida como um projeto social composto por um conjunto de práticas comuns que estabelecem a identidade de indivíduos autônomos, os quais teriam a obrigação de restaurar e sustentar a sociedade na qual é possível essa identidade. Enquanto projeto, a Constituição revelaria um sentimento compartilhado, em síntese, um verdadeiro compromisso com determinados ideais. Os direitos fundamentais seriam concebidos como liberdades positivas, representados pela participação da cidadania em relação ao processo de deliberação pública, quando haveria uma *identificação patriótica*[33]. Para a proposta comunitária, a *interpretação constitucional* se orienta por *valores*[34].

A terceira é a *proposta procedimentalista habermasiana*. Na concepção habermasiana, o pluralismo social, o pluralismo cultural e o pluralismo de projetos pessoais transformaram a modernidade em um mundo desencantado, no qual os indivíduos se relacionam, entre si, como estranhos. Diante da inexistência de garantias metassociais, o Direito deverá estabelecer a estrutura normativa, necessária para disciplinar a interação entre esses cidadãos que mantêm entre si relações como estranhos, de forma a assegurarem-lhes iguais liberdades subjetivas, por meio de um procedimento legislativo democrático que permita a participação de todos na formação de decisões, as quais devem decorrer do diálogo, do consenso da força do melhor argumento[35]. O modelo de *interpretação constitucional* habermasiano é o *procedimental* que assegure a participação dos cidadãos interessados na construção das decisões, por intermédio de um procedimento discursivo prático[36].

6. ALGUMAS CLASSIFICAÇÕES DOS DIREITOS E DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

A classificação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais é outro assunto complexo e polêmico em sede doutrinária. Muitos autores apresentam classificação tendo em vista algumas *dimensões* ou *gerações* dos direitos fundamentais, partindo de uma concepção em torno da própria evolução do Estado

31 Sobre a proposta liberal, escreveu CITTADINO, Gisele que se trata da concepção de Rawls, acrescentando: "São estes direitos e liberdades básicas que, no âmbito de uma sociedade bem ordenada, asseguram, segundo Rawls, o respeito de cada cidadão por si mesmo, na medida em que viabilizam a realização de sua concepção individual sobre a vida digna. Ao mesmo tempo, como estes direitos e liberdades básicas são a todos garantidos, revelam o respeito mútuo que existe entre os cidadãos. Neste sentido, os direitos e liberdades básicas permitem o desenvolvimento das duas capacidades morais que caracterizam o cidadão em uma sociedade bem ordenada, ou seja, a capacidade de ter um sentido de justiça e a capacidade de ter uma concepção de bem**". Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 146-9.

32 Diz CITTADINO, Gisele: "Os argumentos liberais acerca da prestação jurisdicional constitucional estão organizados em torno de uma ideia central, segundo a qual uma democracia constitucional deve, sobretudo, assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos, conferindo um papel proeminente à Constituição e ao sistema de direitos nela inscritos. Contra eventuais procedimentos majoritários que possam ameaçar a neutralidade liberal que assegura o espaço do desacordo razoável, a Constituição deve fixar um âmbito de liberdade imune a interferências externas indevidas". **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 183.

33 Nesse sentido, CITTADINO, Gisele, acrescenta: "Este patriotismo republicano, tal como concebido por Taylor, pode ser equiparado à ideia de cidadania ativa que, em Walzer, define e interpreta, com vontade e consciência, o conteúdo dos direitos fundamentais. Com efeito, o patriotismo republicano, ao traduzir os valores comuns compartilhados, pressupõe uma cidadania que recupera, atualiza e assegura os direitos fundamentais, tanto quanto influencia o processo político decisório. Não há dúvidas, portanto, que Walzer e Taylor, ao conferirem prioridade às liberdades positivas que assegurem uma cidadania ativa ou um patriotismo republicano, atribuem à autonomia pública a tarefa de configurar e interpretar a Constituição enquanto projeto que traduz uma vontade coletiva. São os trabalhos de Bruce Ackerman, no entanto, que revelam o compromisso com este 'constitucionalismo patriótico'. **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 158-3.

34 Esclarece novamente CITTADINO, Gisele: "Os comunitários dão a si próprios a tarefa de revelar como a interpretação liberal dos direitos fundamentais e a defesa do 'judicial review' são incompatíveis com uma política de reconhecimento igualitário capaz de assegurar a sobrevivência das distintas identidades culturais. A postura liberal frente aos direitos individuais visa, segundo Taylor, neutralizar a existência de diferenciação, instituindo controles judiciais que violam o exercício da autonomia por parte de determinados grupos culturais. Taylor invoca a posição do 'Canadá inglês' em relação aos franceses de Quebec como reveladora desta intenção". **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 194-5.

35 Explica CITTADINO, Gisele: "(...) o patriotismo constitucional em Habermas difere tanto do republicanismo cívico proposto por Dworkin, como do patriotismo configurado por Taylor ou do constitucionalismo patriótico concebido por Ackerman. Com efeito, se o republicanismo cívico de Dworkin aponta para as obrigações dos indivíduos em relação à comunidade na qual se inserem, não há dúvidas, por outro lado, que eles são essencialmente pessoais privadas dotadas de direitos individuais que asseguram os seus interesses frente ao aparato estatal, ao qual estão funcionalmente ligados. Quanto ao patriotismo configurado por comunitários e republicanos, ainda que tenha a vantagem de derivar o 'status' dos sujeitos de direito de uma rede de relações igualitárias de reconhecimento, supõe, de outra parte, que a cidadania tem a capacidade – pelo menos em determinados momentos históricos – de agir orientada por uma concepção compartilhada de bem comum. O patriotismo constitucional proposto por Habermas evidencia, contra os liberais, a conexão interna entre autonomia privada e autonomia pública. Ao mesmo tempo, e diferentemente de comunitários e republicanos, esta concepção de patriotismo pode prescindir de uma visão compartilhada de bem, porque vincula a cidadania democrática à consciência pública de sujeitos de direito que 'se constituem por sua própria força como uma associação de livres e iguais'". **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 170-2.

36 Escreve CITTADINO, Gisele: "(...) O modelo procedimental de interpretação constitucional proposto por Habermas, ao contrário da 'leitura moral da Constituição', tal como elaborada por Dworkin, recusa tanto o processo hermenêutico orientado por princípios substantivos, como o enfoque monológico de 'um juiz que se sobressai por sua virtude e acesso privilegiado à verdade (...)'. **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea, p. 205.

Constitucional contemporâneo. Assim, existiriam os *direitos fundamentais*: a) *individuais*, como de primeira dimensão; b) *econômicos, sociais e culturais*, de segunda dimensão; e c) à *paz, ao desenvolvimento e direitos de solidariedade*, de terceira dimensão[37]. Além dessas dimensões, há quem acrescente mais duas dimensões, sustentando a existência de uma *quarta* e até de uma *quinta* dimensão dos direitos fundamentais[38].

Outros classificam os direitos fundamentais em: a) *direitos civis*, consagrados no século XVIII; b) *direitos políticos*, conquistados no século XIX; e c) *direitos sociais*, cuja conquista diz respeito ao século XX[39].

As classificações acima levam em conta, principalmente, a evolução histórica dos direitos fundamentais na Idade Contemporânea. Contudo, outras existem que procuram apresentar uma classificação fundada no plano da dogmática jurídica e, portanto, atrelada aos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, expressa ou implicitamente, e vigentes em determinado país.

Nesse sentido, Robert Alexy desenvolve estudo específico sobre os direitos fundamentais, no qual aborda, em capítulos separados, os seguintes direitos fundamentais: a) o *direito geral de liberdade*; b) o *direito geral de igualdade*; e c) *os direitos a ações positivas do Estado*, dentro dos quais estariam os direitos à proteção, à organização e procedimento; e d) os direitos prestacionais em sentido estrito, compostos pelos *direitos sociais fundamentais*[40].

No plano da dogmática jurídica constitucional, partindo dos critérios de *cognição* e do *dever correlativo*, há quem apresente as seguintes classificações dos direitos fundamentais: a) pelo *critério nível de cognição*, os direitos fundamentais seriam *direitos autossuficientes* e *direitos coalescentes*, conforme exista a necessidade ou não de norma infraconstitucional para a integração do conteúdo do enunciado normativo; b) pelo *critério do dever correlativo*, os direitos fundamentais seriam *direitos de abstenção (ou de defesa)*, que exigem dos sujeitos passivos um comportamento negativo (não restrição do direito de liberdades públicas etc.), e *direitos de prestação*, os quais impõem ao poder público uma prestação positiva ou ativa (fornecimento de medicamento pelo Estado aos doentes etc.)[41].

José Afonso da Silva, partindo da disciplina dos direitos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, apresenta classificação dos direitos fundamentais, no plano do conteúdo, no seguinte sentido: a) *direitos fundamentais do homem-indivíduo*, destinados ao reconhecimento da autonomia dos particulares, tais como o direito de liberdade, igualdade, segurança, propriedade (art. 5º); b) *direitos fundamentais do homem-nacional*, os quais se destinam à fixação da nacionalidade e suas finalidades (art. 12); c) *direitos fundamentais do homem-cidadão*, consistentes nos direitos políticos de votar e ser votado (art. 14); d) *direitos fundamentais do homem-social*, vinculados ao homem no plano de suas relações sociais, entre eles destacam-se a educação, saúde, seguridade social (art. 6º); e) *direitos fundamentais do homem-membro de uma coletividade*, considerados como direitos coletivos (art. 5º); e

37 Nesse sentido, afirma BONAVIDES, Paulo que essas três dimensões (gerações) são regidas e inspiradas, de modo sucessivo e cumulado, pelos princípios da *liberdade*, da *igualdade* e da *solidariedade*. O constitucionalista acrescenta a *democracia* como direito de quarta dimensão: "A democracia é princípio, e os princípios têm sua normatividade, tanto conceitual como positivamente, já definida e reconhecida em algumas ordens constitucionais". **Teoria do Estado**, p. 350.

38 WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos 'novos' direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Novos direitos no Brasil:** natureza e perspectivas, p. 5-6.

39 Sobre o assunto, esclarece BESTER, Gisela Maria: "Uma das primeiras classificações dos direitos fundamentais e justamente a mais aceita é aquela que foi proposta de 1950 por T. H. Marshall, conforme já demos notícias no início deste Capítulo. Originalmente Marshall classificou os direitos em 'civis' (afirmados no século XVIII), 'políticos' (conquistados no século XIX) e 'sociais' (conquistados no século XX)". Direito constitucional: fundamentos teóricos, p. 587.

40 Sobre os direitos prestacionais em sentido estrito, escreve ALEXY, Robert que são direitos do indivíduo frente o Estado a algo que, caso o indivíduo possuísse meios suficientes e se encontrasse no mercado oferta suficiente, tais direitos poderiam ser obtidos também de particulares. Para ALEXY, os direitos prestacionais em sentido estrito são direitos sociais fundamentais, sendo que em relação a eles é possível distinguir entre os que estão explicitamente estatuídos dos que são interpretativamente reconhecidos. **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 482-3.

41 Nesse sentido, escreve MARTINS NETO, João dos Passos: "Para esse efeito, a mais tradicional das classificações, aquela que subdivide os direitos fundamentais em 'direitos de liberdade' (matriz liberal), 'direitos políticos' (matriz democrática) e 'direitos sociais' (matriz social), é irremediavelmente imprestável. Em vez dela, e bem ao contrário, já terão bastante utilidade duas outras classificações derivadas de critérios entre si distintos: a primeira, assentado sobre o critério do 'nível de cognição, permite subdividir os direitos fundamentais em 'direitos auto-suficientes' e 'direitos coalescentes'; a segunda, extraída do critério do dever 'correlativo', em 'direitos de abstenção' e 'direitos de prestação'. Desde logo, cabe ressaltar que, em razão da diversidade de critérios que as animam, essas classificações não são mutuamente excludentes, mas perfeitamente comunicáveis, de modo que podemos obter duas combinações relevantes, assim predispostas: 1. Direitos de abstenção e de prestação auto-suficientes e; 2. direitos de abstenção e de prestação coalescentes'". **Direitos fundamentais**: conceito, função e tipos, p. 126-7.

f) *direitos fundamentais do homem solidário ou do gênero humano*, representados pelo direito à paz, ao desenvolvimento, à comunicação, ao ambiente, ao patrimônio comum da humanidade (art. 3º, 4º e 225)[42].

A classificação acima, apesar de ser didática, não leva em conta o principal aspecto da nova Hermenêutica Constitucional: o plano da concretização, da efetivação dos direitos fundamentais. Nesta obra, a defesa da nova *summa divisio* leva em consideração justamente o plano da titularidade, em sua conjugação com o plano da proteção e da efetivação dos direitos. A partir daí é que se conclui, com amparo inclusive em disposição constitucional expressa (Título II, Capítulo I, da CF/88), que os direitos fundamentais e os direitos em geral compõem, no âmbito do sistema constitucional brasileiro, dois grandes blocos o do Direito Individual e o do Direito Coletivo.

Portanto, tendo em vista as diretrizes da nova *summa divisio* Direito Coletivo e Direito Individual, constitucionalizada no Brasil (Título II, Capítulo I, da CF/88), entende-se que os direitos fundamentais são ou *individuais* ou *coletivos* e, geralmente, estão relacionados direta ou indiretamente ou até reflexamente ao direito à vida ou à sua existência com dignidade, em que são incluídos vários direitos, tais como o direito de liberdade, de igualdade, de privacidade, de educação, à saúde pública, ao ambiente ecologicamente equilibrado etc. São os direitos que têm previsão expressa ou implícita na Constituição como Lei Fundamental. A previsão implícita decorre da cláusula aberta dos direitos e garantias constitucionais fundamentais prevista no § 2º do art. 5º da CR/88. Todos os direitos fundamentais, individuais ou coletivos, se são concebidos como fundamentais, possuem aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, § 1º, da CR. Essa aplicabilidade imediata não impede que eles sejam considerados de realização impossível, muitas vezes em situações provisórias, quando houver impedimento real ou fático, porém é descabida a alegação de impedimento formal, ou meramente de teor jurídico, como barreira à realização dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos. O impedimento puramente jurídico não existe porque a Constituição é clara e contundente ao prever a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias constitucionais fundamentais.

Prefere-se uma orientação que não disponha sobre classificações fechadas e impermeáveis à realidade e situações concretas, até porque os problemas concretos é que indicam, muitas vezes, a via certa para fixar o tipo de tutela jurídica adequada e necessária para o caso.

A *urgência* e a *necessidade* concretas impõem o modo de tutela jurídica e são imprescindíveis para a própria qualificação constitucional do direito. Flexibiliza-se aqui o *pensamento sistemático* para conceber o direito também como problema, conforme orientação da doutrina do *pensamento problemático* que tem a *tópica* como sua técnica de raciocínio[43].

Portanto, em regra, não é razoável excluir qualquer espécie de Direito Individual ou de Direito Coletivo do âmbito da teoria dos direitos constitucionais fundamentais.

A própria Constituição não estabelece qualquer tipo de exclusão, ao contrário, ela dispõe expressamente que os direitos e garantias previstos na Constituição não são excludentes de outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (§ 2º do art. 5º).

Não obstante existam disposições constitucionais expressas sobre direitos e garantias constitucionais fundamentais, o fato de a Constituição Federal de 1988 ter adotado o *modelo misto* (*procedimental* e *material*), outros direitos fundamentais, individuais e coletivos poderão ser aferidos, especialmente em situações concretizantes.

42 **Curso de direito constitucional positivo**, p. 183-4.

43 Nesse sentido, advertiu VIEHWEG, Theodor: "(...) De fato é muito difícil ver onde deve encontrar-se uma unidade plenamente significativa. Indica, ademais, como tem de buscar-se uma estrutura adequada para nossa disciplina. Posto que o problema fundamental conserva sempre o lugar dominante, produz-se uma relação mediata ou imediata entre o direito positivo e tudo o que surge ao redor dele, com este problema. É claro que todas as partes integrantes desta busca do direito têm de permanecer necessariamente dependentes, e que não é lícito, por isto, tentar desligá-las de sua raiz problemática e ordená-las depois isoladas em si mesmas. Não estão, em absoluto, em situação de desenvolver um arcabouço semelhante, a partir de si próprias. Projeto de sistema que contrarie este ponto de vista se elimina, em geral, por si só, e é, apesar de toda a sua beleza científica, praticamente inutilizável". **Tópica e jurisprudência**, p. 91.

Conforme anteriormente afirmado, o recebimento de um crédito por parte capaz e, portanto, direito disponível poderá tornar-se um direito fundamental quando verificado concretamente que, ante a situação ventilada, no recebimento do crédito encontra-se a esperança em uma sobrevivência mais digna.

A ciência jurídica em geral e, especialmente, a própria ciência jurídica constitucional são concebidas atualmente como ciências jurídicas práticas. A interpretação do sistema jurídico, para adquirir legitimidade e adequação à realidade, deve ser conduzida pelo raciocínio problemático[44].

É justamente essa a orientação firmada pelo novo constitucionalismo surgido após a Segunda Grande Guerra Mundial e em construção. O novo paradigma constitucionalista orienta para a superação dos métodos clássicos de interpretação não valorativos e não criativos. Ao contrário da simples interpretação da lei, a doutrina constitucionalista fala em *concretização de preceitos constitucionais* como atividade valorativa e criativa exercida diante do problema concreto a ser solucionado[45].

7. CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em relação às características dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, a doutrina clássica aponta a *historicidade*, a *inalienabilidade*, a *imprescritibilidade,* a *irrenunciabilidade*, *a interdependência*, *a universalidade*, *a complementaridade e a efetividade*. No plano da *historicidade*, os direitos fundamentais possuem dimensões históricas como todos os direitos. Surgidos com a revolução burguesa, os direitos fundamentais evoluíram e ampliaram no decorrer da História Contemporânea. Em relação à *inalienabilidade*, os direitos fundamentais, não possuindo conteúdo econômico-patrimonial, seriam intransferíveis e inegociáveis e, assim, indisponíveis. Seriam *imprescritíveis*, no sentido de que nunca deixarão de ser exigíveis, não incidindo prescrição, que só recairia em relação aos direitos de caráter patrimonial. Os direitos fundamentais seriam *irrenunciáveis*, o que significaria que até podem não ser exercidos, mas os seus titulares não têm poder para renunciá-los[46]. Os direitos fundamentais seriam *interdependentes*, pois, apesar da autonomia conferida a cada um, há pontos de intersecções entre eles, objetivando o alcance das finalidades para as quais eles existem[47]. Seriam também *universais*, tendo em vista que abrangem todas as pessoas, independente de sexo, credo, convicção político-filosófica, cor ou nacionalidade[48]. Há entre eles *complementaridade*[49], de forma que não devem ser interpretados de modo isolado, mas em conjunto com os objetivos da Lei Fundamental, depositados pelo poder originário constituinte[50]. Aos direitos fundamentais deve ser conferida *efetividade*, inclusive, sendo o caso, com a utilização, pelo Poder Público, dos meios necessários para o seu alcance[51].

As características acima não são exaustivas e devem ser sopesadas e contextualizadas no âmbito de cada Constituição. No Brasil, por exemplo, o direito de propriedade está inserido como dos direitos fundamentais (art. 5º, XXII, da CR); contudo, nada impede que o autor disponha ou renuncie ao seu direito; essa mesma orientação aplica-se ao direito de indenização por danos materiais e morais, decorrentes de lesão à intimidade, à vida privada e à imagem das pessoas (art. 5º, X, da CR).

Entre outras características dos direitos fundamentais que podem ser apontadas, convém destacar algumas de caráter principiológico: a *máxima força concretizadora*; a *interpretação aberta e ampliativa*; a

44 Nesse sentido, ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 32-3.

45 Nesse sentido, BONAVIDES, Paulo: "Surge, assim, a necessidade de uma operação valorativa, fática e material, que se executa mediante uma nova técnica interpretativa – a técnica concretizadora –, em que, fugindo do esquema formal e abstrato de subsunção, peculiar à hermêutica do positivismo, e fundado num voluntarismo subjetivo ou objetivo – a vontade do legislador ou a vontade da lei –, o intérprete se volve diretamente para uma 'compreensão' do conteúdo da norma que se vai concretizar. Esse ato de compreensão acha-se indissociavelmente vinculado tanto à 'pré-compreensão' do intérprete como ao 'problema' concreto que se vai resolver". **Curso de direito constitucional**, 18. ed., p. 604.

46 Nesse sentido, apontando as características até aqui elencadas, SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 181.

47 Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, p. 41.

48 Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, p. 41.

49 Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, p. 41.

50 Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, p. 41.

51 Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais:** teoria geral, p. 41.

máxima força irradiadora e condutora do sistema jurídico e do comportamento dos operadores jurídicos em geral e dos particulares; a *dinamicidade incorporativa e valorativa*; a *proibição do retrocesso*; e a *relativização*.

Pela característica principiológica da *máxima força concretizadora dos direitos fundamentais*, observa-se que tais direitos foram essenciais para o estabelecimento do *pós-positivismo jurídico*, pautado por uma nova Hermenêutica Constitucional, superadora da mera *interpretação-subsunção*, do positivismo legalista, pela *interpretação-concretização*, que se constitui em tipo de *interpretação criativa e valorativa*[52]. O princípio da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, previsto no § 1º da CF/88, é desmembramento da máxima força concretizadora dos direitos fundamentais.

A *interpretação aberta e ampliativa* é outra característica principiológica importante dos direitos fundamentais. Essa característica possui dupla dimensão: *uma*, no sentido de que cada direito fundamental, em si, merece interpretação aberta e flexível, sempre ampliativa; outra, presente inclusive no § 2º do art. 5º da CF/88, confere abertura à própria Constituição como Lei Fundamental, no sentido de que o rol dos direitos fundamentais não é exaustivo, constituindo-se em rol aberto do tipo incorporativo.

Outra característica principiológia dos direitos fundamentais, que se constitui como de extrema relevância, é a da *máxima força irradiadora e condutora do sistema jurídico e do comportamento dos operadores jurídicos em geral e dos particulares*. Os direitos fundamentais representam a essência e o núcleo de uma Constituição. Consequentemente, possuem máxima força principiológica, que irradia orientação para toda ordem jurídica e vincula a atuação dos operadores jurídicos em geral, inclusive do particular. As reformas no sistema legislativo, a atuação do executivo, do judiciário, e até o comportamento do particular devem obediência e respeito aos direitos fundamentais[53].

Pela característica principiológica da *dinamicidade incorporativa e valorativa*, os direitos fundamentais são direitos dinâmicos, que evoluem e se aperfeiçoam, acompanhando novos valores de acordo com a evolução cultural dos povos. Essa evolução baseia-se em um núcleo de conquistas gerais e universais da humanidade, mas nada impede que alcancem estágios mais progressivos de evolução em certas nações de democracias mais avançadas.

Os direitos fundamentais representam as maiores conquistas da humanidade. Por conseguinte, em relação a eles incide a característica principiológica da *proibição do retrocesso*. A evolução, a incorporação de novos valores e de novos direitos fundamentais constituem-se em características essenciais aos direitos fundamentais, como afirmado, porém o retrocesso é inadmissível, portanto, incompatível com a teoria geral dos direitos fundamentais.

A *relativização* é característica principiológica dos direitos fundamentais que permite uma interpretação conciliadora e conformadora entre os próprios direitos fundamentais e entre eles e outros bens e valores constitucionais que, igualmente, merecem proteção. Se todos os direitos fundamentais merecem proteção jurídica, é imprópria uma interpretação que sustente a característica *absoluta* dos direitos fundamentais, até porque há a necessidade de uma interpretação conciliadora entre os direitos fundamentais. No caso, incide o princípio da proporcionalidade como diretriz básica para eliminar pontos de tensão entre os direitos fundamentais ou entre eles e outros valores e bens constitucionalmente tutelados[54].

52 A respeito ressaltou BONAVIDES, Paulo: "(...) há na Constituição normas que se interpretam e normas que se concretizam. A distinção é relevante desde o aparecimento da Nova Hermenêutica, que introduziu o conceito novo de 'concretização', peculiar à intepretação de boa parte da Constituição, nomeadamente dos direitos fundamentais e das cláusulas abstratas e genéricas do texto constitucional. Neste são usuais preceitos normativos vazados em fórmulas amplas, vagas e maleáveis, cuja aplicação requer do intérprete uma certa diligência criativa, complementar e aditiva para lograr a completude e fazer a integração da norma na esfera da eficácia e juridicidade do próprio ordenamento. Na Velha Hermenêutica, regida por um positivismo lógico-formal, há subsunção; em a Nova Hermenêutica, inspirada por uma teoria material de valores, o que há é concretização; ali, a norma legal, aqui, a norma constitucional; uma interpretada, a outra concretizada". **Curso de direito constitucional**, 18. ed., p. 591.

53 A respeito da força irradiante dos direitos fundamentais, ALEXY, Robert.**Teoría de los derechos fundamentales**, p. 507.

54 Sobre incidência da proporcionalidade no plano dos direitos fundamentais: PETER, Häberle. **La libertad fundamental en el Estado constitucional**, p. 127-9; ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, p. 328-9; PULIDO, Carlos Bernal. **El princípio de proporcionalidad y los derechos fundamentales,** p. 686-798.

8. MODELOS DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Quanto aos modelos de construção dos direitos fundamentais, nota-se, a partir das lições de Robert Alexy, que existem basicamente dois modelos. Um *primeiro modelo*, em que os direitos fundamentais são construídos como *regras*. Um *segundo modelo* de construção dos direitos fundamentais como *princípios*. Não há sistema jurídico que adote de forma pura uma dessas duas construções.[55]

Alexy explica que as *regras* são normas jurídicas que obrigam, proíbem ou permitem algo de forma definitiva e, portanto, seriam *mandamentos definitivos*. Por outro lado, os *princípios* são normas que ordenam que algo se realize na maior medida do possível e, por isso, os *princípios* são *mandamentos de otimização do sistema* e são cumpridos, quando houver ponto de tensão com outro princípio, com a observância da ponderação.[56]

Para o citado autor alemão, a construção dos direitos fundamentais como regra poderá se dar com o objetivo de evitar problemas relacionados com as ponderações. Nessa medida, as normas de direitos fundamentais construídas como regras são aplicadas basicamente livres de ponderação. Esse tipo de construção tem um grande problema, que são justamente as restrições aos direitos fundamentais, que passariam a depender de lei para serem aplicados. Isso geralmente é evitado quando a construção dos direitos fundamentais se dá por princípios, quando haverá uma relação necessária entre direitos fundamentais e proporcionalidade e, nessas hipóteses, a aplicação dos direitos fundamentais dependeria somente da ponderação.[57]

A CR/1988 acolheu a orientação de construção dos direitos fundamentais como princípios, tanto que logo no seu art. 5º, § 1º, está consagrado expressamente a aplicabilidade imediata dos direitos e das garantais constitucionais fundamentais: *As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata*. Além disso, o § 2º do art. 5º da CR/1988 prevê expressamente essa orientação de construção dos direitos fundamentais como princípios: *Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

Portanto, a compreensão e a interpretação do modelo de construção dos direitos e garantias constitucionais fundamentais se dão por princípios, que são, no horizontes reflexivos de Robert Alex, mandamentos de otimização do sistema. [58] Por isso, esse modelo de construção de direitos, a partir de princípios, estabelece limitações à atuação restritiva do legislativo, do executivo e do judiciário, proibindo, inclusive, retrocesso das conquistas sociais consagradas constitucionalmente, expressa ou implicitamente.

9. OS DIREITOS E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS COMO VALORES FUNDANTES DA CONSTITUIÇÃO E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E NÚCLEOS ESSENCIAIS DO SISTEMA JURÍDICO: *A MULTIFUNCIONALIDADE DOS DIREITOS E GARANTAIS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS NA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO*

Os direitos fundamentais são as mais importantes conquistas da sociedade na democracia contemporânea, e seus conceitos e características são relevantes para a renovação do Direito em suas várias dimensões de atuação. Constituem, na verdade, valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia. [59] No plano da positivação constitucional, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais

55 ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 1ed. 3 reimp. Madrid: Centro de studios politicos y constitucionales, 2002. p. 28.

56 ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 1ed. 3 reimp. Madrid: Centro de studios politicos y constitucionales, 2002. p. 28.

57 ALEXY, Robert. **La construcción de los derechos fundamentales**. Buenos Aires: Ad-HoC S.R.L, 2010, p. 19-27.

58 ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 1ed. 3 reimp. Madrid: Centro de studios politicos y constitucionales, 2002. p. 43.

59 LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria da decisão judicial**: fundamentos do direito. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 102.

formam um conjunto de princípios irradiantes do sistema jurídico, com força normativa em grau máximo e aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/1988).

A teoria dos direitos fundamentais constitucionais adotada no Brasil, apoiada no modelo de proteção individual e coletiva, é construída com base em princípios como mandamentos de otimização do sistema. Portanto, isso impede interpretações restritivas desses direitos e garantias pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário, proibindo, inclusive, retrocesso das conquistas sociais consagradas constitucionalmente. E, além disso, impõe novos conceitos para o Direito em suas mais diversas dimensões de atuação.

A Constituição Brasileira consagrou dois grandes modelos de direitos e de garantias fundamentais, o individual e o coletivo (Título II, Capítulo), sendo que esse modelo encontra amparado nos critérios justificadores da titularidade, dos mecanismos de acesso à Justiça e das situações de lesão e de ameaças a direitos, que poderão ser de dimensão individual ou coletiva. [60]

Nesse contexto, e levando-se em orientação a cláusula aberta dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais consagrada no art. 5º, § 2, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos fundamentais são todos os direitos, individuais ou coletivos, previstos expressa ou implicitamente na ordem jurídica e que representam os valores maiores nas conquistas históricas dos indivíduos e das coletividades, os quais giram em torno de um núcleo fundante do próprio Estado Democrático de Direito, que é justamente o direito à vida e à sua existência com dignidade.

A *multifuncionalidade* dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais permite, por exemplo, a releitura da atuação do Ministério Público. Aqui podem ser destacados no âmbito dessa multifuncionalidade: a aplicabilidade imediata; a interpretação ampliativa; e a proibição de retrocesso. Além disso, essa multifuncionalidade impõe a adoção de mecanismos que garantam a tempestividade e a duração razoável da tutela jurídica. Em relação ao Ministério Público, ressalta-se que essa multifuncionalidade impõe a adoção de novas técnicas de atuação, principalmente na tutela coletiva, como, por exemplo, a utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação da Instituição com o objetivo de contribuir, ao lado da sociedade, para a promoção da transformação positiva da realidade social.

A título de exemplo, como efeito dessa multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, verifica-se que ação civil pública, que está no rol das atribuições constitucionais do Ministério Público, possui aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/88), não lhe sendo compatível interpretação restritiva. A ação civil pública também está inserida entre as cláusulas superconstitucionais e, assim, não poderá ser restringida ou eliminada da Constituição (Título II, Capítulo IV, arts. 127, *caput*, e 129, III, da CR/1988). Ela possui prioridade na tramitação processual em razão da relevância social dos bens e valores jurídicos por ela tuteláveis, e seu objeto material, por se tratar de direito fundamental (Título II, Capítulo I, da CR/1988), no caso os direitos coletivos em geral, deverá receber interpretação aberta e flexível, o que tem plena incidência sobre a causa de pedir e o pedido nela formulado, afastando-se a aplicabilidade do art. 293 do CPC. E mais: a máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva deve ser conferida à ação civil pública e às ações coletivas em geral, com a admissibilidade de formulação de todos os pedidos e causas de pedir, desde que compatíveis com o direito material coletivo a ser discutido, assegurado ou efetivado pela via jurisdicional. A máxima utilidade da tutela jurisdicional coletiva, com a possibilidade da sua transferência *in utilibus* para o plano individual, também tem incidência na coisa julgada coletiva, favorável à sociedade, formada em decorrência do ajuizamento de uma ação civil pública. Além disso, a imprescritibilidade formal e substancial da ação civil pública é outra consequência da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Todas essas diretrizes interpretativas, decorrentes da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, deverão ser respeitadas no plano do estudo, da concretização e das reformas legislativas relacionadas à atuação constitucional do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais.

60 Conferir sobre o tema, a tese de ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Essa incidência deverá ocorrer tanto no Modelo do Ministério Público Resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional, quanto no plano do Modelo do Ministério Público Demandista, que atua perante o judiciário e que necessita ser revisitado à luz da teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Levando-se em consideração a nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil (direito coletivo e direito individual, Título II, Capítulo I, da CR/1988), e mais precisamente no que tange à atuação do Ministério Público, essa multifuncionalidade deverá ter incidência em relação a todos os direitos e garantias constitucionais de natureza coletiva, amplamente considerados, e em relação aos direitos e garantias constitucionais de natureza individual indisponível (Título II, Capítulo I, e arts. 127, *caput,* e 129, III, da CR/1988).

A multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, em suas dimensões subjetiva e objetiva, é hoje o caminho necessário para a compreensão e a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados expressamente no art. 3º da CR/1988, os quais, em síntese, formam o princípio constitucional da transformação positiva social, eixo que deverá conduzir a atuação de todas as Instituições de defesa dos direitos fundamentais, especialmente do Ministério Público, que é constitucionalmente fiscal da própria ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988).

Nesse sentido da importância da multifucionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, em seu aspecto também objetivo, na atuação do Ministério Publico, destaca-se o art. 31 da Recomendação Geral nº 02, da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, de 24 de julho de 2017, 1º Edição, que assim dispõe:

> Art. 31. O Ministério Público deverá alinhar a sua atuação para garantir, na sua condição de Instituição constitucional incumbida da defesa da ordem jurídica (art. 127, caput, da CR/1988), a observância, nos processos autocompositivos extrajudiciais e nos processos judiciais, autocompositivos ou não, dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais nos seus aspectos também objetivos, relativos à organização e à adequação procedimental.

Já sustentamos que o Ministério Público, em razão da sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CR/1988), possui a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras instituições que formam a garantia constitucional de acesso à Justiça. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao inserir o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV – "Das Funções Essenciais à Justiça", confirma essas assertivas. Ademais, como afirmado, o acesso à Justiça é método de pensamento com conceito ampliado, no sentido de se constituir o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados. [61]

A concepção sobre o acesso à Justiça defendida neste texto não representa apenas o acesso ao Judiciário, mas o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, tais como o acesso ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à arbitragem etc. Também inclui o acesso a Cortes Internacionais de direitos humanos.

Até no plano jurisdicional, o direito de acesso à Justiça não é só o direito de ingresso ou o direito à observância dos princípios constitucionais do processo, mas também o Direito constitucional fundamental de obtenção de um resultado adequado da prestação jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CR/1988). A decisão que se projeta para fora, atingindo as pessoas, como resultado da prestação jurisdicional, deverá ser constitucionalmente adequada e justa.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas internos de acesso à Justiça. O *sistema de acesso por adjudicação*, que se viabiliza, geralmente, pelo judiciário por intermédio de liminares, sentença e medidas executivas (art. 5º, XXXV, da CR/1988). E, também, o *sistema de resolução*

61 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça**. In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional – O Papel ALMEIDA, Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, vol. 1, 2016, p. 49-107.

consensual de conflitos, conforme orienta o Preâmbulo da Constituição, quando prevê que a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, *com a solução pacífica das controvérsias*. No mesmo sentido, dispõe o art. 4º, inciso VII, da CR/1988 que a República Federativa do Brasil será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos.[62]

Ademais, como escrevemos,[63] o próprio Estado Democrático de Direito, rompendo com a concepção dualista (Sociedade X Estado), está dentro da Sociedade, como sua força organizativa em grau máximo, e sua função básica é proteger e efetivar os direitos fundamentais individuais e coletivos, visando à transformação social, até porque a CR/1988, além de estabelecer, expressamente (art. 1º, parágrafo único), que todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição, consagra o princípio da transformação social ao fixar, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a necessidade de criação de uma sociedade livre, justa, solidária, da erradicação da pobreza, da diminuição das desigualdades sociais (art. 3º).

Por outro lado, apesar da forte influência, atualmente, das classificações doutrinárias bipartidas das normas jurídicas, em regras e princípios, sendo inúmeros os estudos sobre o tema envolvendo as concepções de Alexy e Dworkin, este texto parte da concepção, já defendida por seu autor,[64] no sentido de que as normas jurídicas possuem três categorias: a) regras, que são normas direcionadas para casos concretos; b) princípios, que são mandamentos de otimização do sistema e, portanto, diretrizes generalizantes; c) garantias, que asseguram mecanismos de proteção dos direitos e das próprias garantias. Assim, as garantias compõem-se de duas dimensões. De um lado estão as garantias instrumentais, como são as ações constitucionais em geral. De outro, as garantias constitucionais fundamentais, que são as instituições de promoção do acesso à Justiça, destacando-se aqui o Ministério Público.[65]

Essa visão a respeito do Ministério Público aqui sustentada, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade (o que abrange o indivíduo e a coletividade, no contexto das atribuições constitucionais do Ministério Público, arts. 127 e 129 da CR/1988), possui importantes horizontes que podem ser explorados no plano da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público.

Mesmo antes da Constituição de 1988, o STF já tinha decidido que "A custódia da lei, deferida ao Ministério Público, não pode sofrer restrição na exegese da norma processual, coarctando-lhe o pleno desempenho do ofício".[66] Com mais razão agora, em que o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade e do indivíduo, a interpretação das suas atribuições e mecanismos de atuação deverá ser ampliativa. Ademais, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico. O Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça.

Por isso, à luz dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, principalmente com base na cláusula constitucional aberta prevista no § 2º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o rol dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais que devem ser protegidos pelo Ministério Público é meramente exemplificativo. Da mesma forma, tem-se que o rol dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional do Ministério Público também é meramente exemplificativo.

62 **ALMEIDA**, Gregório Assagra de: *Houve, portanto, um grande erro no Brasil ao concentrar quase toda prática que envolve o acesso à Justiça no sistema de resolução por adjudicação (art. 50, XXXV, da CR/1988). É essa, portanto, uma das razões de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatar, em suas pesquisas (destacando-se aqui o Justiça em Números), que no País há mais de cem milhões de processos em tramitação*. **As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça.** In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, vol. 1, 2016, p. 49-107.

63 **ALMEIDA**, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo – superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 183-193.

64 **ALMEIDA**, Gregório Assagra de. **As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça.** In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, vol. 1, 2016, p. 49-107.

65 **ALMEIDA**, Gregório Assagra de. **As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça.** In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional – O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, vol. 1, 2016, p. 49-107.

66 **STF**: RE 92656-9-RJ, 1ª, Rel. Min. Néri da Silveira, v.u., Lex-JSTF, 92/73 – j.. 3.12.1984.

A título de ilustração, convém destacar que o Ministério Público, em suas atuações jurisdicionais, poderá utilizar-se de todas as ações, provas e medidas judiciais, mesmo que atípicas, mas desde que necessárias e adequadas para proteger e/ou efetivar direitos fundamentais. A Instituição poderá, por exemplo, utilizar-se de provas por estatísticas, por amostragem ou valer-se de diagnósticos sociais em suas demandas judiciais e, além disso, todos os tipos de pedidos e medidas judiciais podem ser utilizadas pela instituição no exercício das suas atribuições constitucionais. Quanto ao plano extrajurisdicional, com base nesse mesmo entendimento, sustenta-se que o Ministério Público poderá utilizar-se de mecanismos atípicos, mas jurídica e socialmente legítimos, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas, projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas, poderá utilizar-se, também, do direito de petição, nos termos do art. 5º, XXXIX, da CR/1988, assim como de outros mecanismos legítimos, mesmo que não previstos expressamente na Constituição ou na lei.

Não há dúvida, com efeito, de que é inconstitucional medida ou decisão que imprima interpretação restritiva ao papel constitucional do Ministério Público, das suas atribuições e dos seus mecanismos de atuação jurisdicional ou extrajurisdicional na defesa dos direitos fundamentais (arts. 1º, 3º, 5º, XXXV, § 2º, arts. 127 e 129, todos da CR/1988).[67]

No contexto dessas reflexões, convém destacar aqui a Carta de Brasília, firmada e aprovada, após amplos debates e discussões no procedimento de estudos e pesquisas instaurado pela Corregedoria Nacional (artigo 2º da Portaria CN nº 87, de 16 de maio de 2016), em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, ocasião em que a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União celebraram o acordo, aprovando e assinando a denominada Carta de Brasília, com os considerandos e diretrizes no sentido da Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

A Carta de Brasília,[68] quando fixa, em especial, diretrizes voltadas para as Corregedorias, a Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, traz um compromisso normativo por intermédio de cláusulas-diretivas que deverão ser cumpridas para garantir a eficácia social da atuação do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à justiça e comprometida com o princípio da transformação social (art. 3º e arts. 127 e 129 da CR/1988) e alinhada à defesa efetiva dos direitos fundamentais, ressaltando-se aqui a título ilustrativo, entre outras, as seguintes diretrizes, consagradas na Carta de Brasília, dirigidas **à** Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajurisdicionais: a) *Renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social;* b) *Avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;* c) *Estabelecimento de orientações gerais e de critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;* d) *Valorização do resultado da atuação das Corregedorias dos Ministérios Públicos, de modo a ultrapassar o controle meramente formal, quantitativo e temporal nas causas em que atuam o Ministério Público.*

Assim, entre as diretrizes mais importantes da Carta de Brasília, destaca-se a necessidade de superação da valorização meramente formal e taxativa pelas Corregedorias do Ministério Público da atuação extrajudicial e jurisdicional, geralmente amparada no controle quantitativo e temporal das causas em que

67 ALMEIDA, Gregório Assagra de; DAHER, Lena Luciana Nunes; LOPES, Ludmila Reis Brito. **O Ministério Público como Garantia Constitucional Fundamental de Acesso à Justiça da Sociedade**: interpretação ampliativa dos seus mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional. Tese aprovada no XXII Congresso Nacional do Ministério Público: "Três Décadas da Constituição Federal de 1988: Os Novos Desafios do Ministério Público", realizado em Belo Horizonte nos dias 27 a 29 de setembro de 2017.

68 CARTA DE BRASÍLIA: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19.12.2016, às 10h. Também: ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. In **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

atuam o Ministério Público. Nos termos daquele Documento, as Corregedorias dos Ministérios Públicos devem se portar como garantias fundamentais de boas sinalizações nas suas atividades de avaliação, orientação e fiscalização quanto à atuação funcional da Instituição.

E foi justamente nesse contexto que o atual Corregedor Nacional do Ministério Público, Orlando Rochadel Moreira, assinou e expediu, no dia 15 de março de 2018, a Recomendação de Maceió-AL, que dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outas disposições. Entre os considerandos desta Recomendação, destaca-se o seguinte:

> **CONSIDERANDO** que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à justiça (arts. 3o, 5o, § 2o, 127 e 129, todos da CR/1988), sendo fundamental o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais afetos às atribuições constitucionais da Instituição;

E mais: logo no artigo 1º desta Recomendação são arrolados vários princípios que devem ser observados para avaliar a confirmação carreira de membros do Ministério Público em Estágio Probatório:

> **Art. 1º** Considera-se estágio probatório o período compreendido pelos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais será examinada pelos respectivos órgãos de competência do Ministério Público brasileiro, notadamente por suas Corregedorias e por seus Conselhos Superiores, a conveniência da permanência e do vitaliciamento na carreira do membro do Ministério Público, observados, entre outros, os seguintes princípios:
> **I** - capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas;
> **II** - eficiência, pontualidade e assiduidade;
> **III** - idoneidade ética e moral revelada por meio de condutas pública e privada compatíveis com a dignidade do cargo e que não exponham a imagem do Ministério Público e não gerem desconfiança no cidadão;
> **IV** - proatividade, capacidade técnico-jurídica, ponderação e bom senso na tomada de decisões;
> **V** - integração comunitária do membro do Ministério Público em estágio probatório no que estiver afeto às atribuições do cargo, aferida, inclusive, pela residência na comarca ou na localidade onde exerce as suas atribuições;
> **VI** - atuação adequada e eficiente do membro do Ministério Público em estágio probatório em relação ao atendimento ao público e no que tange à sua inserção no ambiente jurídico;
> **VII** - inteligência emocional, aferida pela postura equilibrada que revele amor e respeito aos valores e compromissos institucionais do Ministério Público e à defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais do cidadão;
> **VIII -** vocação para o exercício das funções jurisdicionais e extrajurisdicionais do Ministério Público, a ser aferida pelo comprometimento e pelas iniciativas do membro em estágio probatório que revelem amor em face das causas institucionais e do exercício das atribuições nas diversas áreas de atuação;
> **IX** - gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres no trato com as pessoas, principalmente as mais carentes e humildes e aquelas que estejam em situações de exclusão social;
> **X** - empenho e dedicação ao aperfeiçoamento funcional periódico e multidisciplinar;
> **XI** - capacidade de gestão administrativa e funcional dos órgãos ou unidades de atuação no Ministério Público;
> **XII** - disposição e iniciativas para atuar em rede e de forma integrada e cooperativa tanto no âmbito do Ministério Público quanto em relação a outros órgãos ou instituições de defesa de interesses sociais e/ou de interesses legítimos do Estado;
> **XIII** - observância das formas respeitosas de tratamento quando se dirigir aos cidadãos, aos servidores, às instituições, às entidades, aos seus pares e colegas, aos integrantes da Administração Superior e da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Entre esses princípios acima transcritos, destacam-se, de maneira muito especial, os arrolados nos incisos I e VII do artigo 1º da Recomendação de Maceió, os quais se referem à capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas e à exigência de inteligência emocional, aferida pela postura equilibrada que revele amor e respeito aos valores e compromissos institucionais do Ministério Público e à defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais do cidadão. Nota-se, portanto, a preocupação, muito acertada por sinal, da Corregedoria Nacional do Ministério Público com formação, a avaliação, a orientação e a fiscalização da atuação adequada dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

10. CONCLUSÕES

1. Os direitos fundamentais são as mais importantes conquistas da sociedade na democracia contemporânea, e os seus conceitos e características são relevantes para a renovação do Direito em suas várias dimensões de atuação.

2. A teoria dos direitos fundamentais constitucionais adotada no Brasil, apoiada no modelo de proteção individual e coletiva, é construída a partir de princípios como mandamentos de otimização do sistema. Portanto, isso impede interpretações restritivas destes direitos e garantias pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário, proibindo, inclusive, retrocesso das conquistas sociais consagradas constitucionalmente. E, além disso, impõe novos conceitos para o Direito em suas mais diversas dimensões de atuação.

3. A Constituição Brasileira consagrou dois grandes modelos de direitos e de garantias fundamentais, o individual e o coletivo (Título II, Capítulo), sendo que esse modelo encontra amparado nos critérios justificadores da titularidade, dos mecanismos de acesso à justiça e das situações de lesão e de ameaças a direitos, que poderão ser de dimensão individual ou coletiva.

4. Nesse contexto, e levando-se em orientação a cláusula aberta dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais consagrada no art. 5º, § 2, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos fundamentais são todos os direitos, individuais ou coletivos, previstos expressa ou implicitamente na ordem jurídica e que representam os valores maiores nas conquistas históricas dos indivíduos e das coletividades, os quais giram em torno de um núcleo fundante do próprio Estado Democrático de Direito, que é justamente o direito à vida e à sua existência com dignidade.

5. Os direitos e as garantias constitucionais Fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado Democrático de Direito e também núcleos essenciais do sistema jurídico.

6. A multifuncionalidade dos direitos e das garantais constitucionais fundamentais são muito relevantes na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório.

7. A Carta de Brasília, aprovada pelas Corregedorias do Ministério Público e a Recomendação de Maceió sobre o Estágio Probatório no Ministério Público brasileiro, expedida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, confirmam, de forma expressa, a importância dos direitos e das constitucionais fundamentais na formação, na avaliação, na orientação e na fiscalização dos membros do Ministério Público.

11. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **La construcción de los derechos fundamentales**. Buenos Aires: Ad-HoC S.R.L, 2010.

_____. **El concepto y la validez del derecho.** Traducción de Jorge M. Seña. 2. ed. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A., 1997.

_____. **Teoría de los derechos fundamentales**. 1ed. 3 reimp. Madrid: Centro de studios politicos y constitucionales, 2002.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. In **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público.** Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

_____; DAHER, Lena Luciana Nunes; LOPES, Ludmila Reis Brito. **O Ministério Público como Garantia Constitucional Fundamental de Acesso à Justiça da Sociedade**: interpretação ampliativa dos seus mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional. Tese aprovada no XXII Congresso Nacional do Ministério Público: "Três Décadas da Constituição Federal de 1988: Os Novos Desafios do Ministério Público", realizado em Belo Horizonte nos dias 27 a 29 de setembro de 2017.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BESTER, Gisela Maria. **Direito constitucional**: fundamentos teóricos. São Paulo: Manole, v. I, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. **Teoria do Estado**. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

CARTA DE BRASÍLIA: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19 dez. 2016, às 10h.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CORREGEORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Recomendação Geral CGMP 02, de 24 de julho de 2017, 1º Edição**. Disponível: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C9E3-28-rec_cgmp_02_2017.pdf>.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional** – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão 2002.

_____. **La libertad fundamental en el Estado constitucional**. Traducción Carlos Ramos, Jürgen Saligmann y César Landa. Lima: Pontificia Universidad Catolica del Peru – Fondo Editorial, 1997.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria da decisão judicial**: fundamentos do direito. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LUÑO, Antonio E. Pérez. **Derechos humanos, Estado de derecho e Constituicion**. Segunda Edicion. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 1986.

_____. **Los derechos fundamentales.** 3ª edición. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 1988.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos fundamentais**: conceito, função e tipos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed., rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

_____. **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais:** teoria geral. São Paulo: Atlas Editora S.A., 1997.

PULIDO, Carlos Bernal. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência.** Tradução de Tercio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os 'novos' direitos no Brasil:** natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003.

SEÇÃO I – DIRETRIZES FUNDAMENTAIS DO DIREITO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

1.1. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o Estágio Probatório
Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes e Carmelina Maria Mendes de Moura 13

1.2. O *ethos* de um membro do Ministério Público em Estágio Probatório
Afonso de Paula Pinheiro Rocha 29

1.3. O Estágio Probatório como fase introdutória à eficiência no cumprimento da missão constitucional do Ministério Público
Cleander César da Cunha Fernandes 41

1.4. Atuação do Ministério Público brasileiro orientada pela visão negocial
Nidia Maria de Ávila Furiati 57

1.5. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais na formação e na atuação dos Membros do Ministério Público em Estágio Probatório
Gregório Assagra de Almeida 79

1.6. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição
Hermes Zaneti Jr 103

NORMAS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL: OS TALENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA CONSTITUIÇÃO

FUNDAMENTAL NORMS OF THE CIVIL PROCEDURE CODE: THE TALENTS OF THE PUBLIC PROSECUTOR OF CONSTITUTION

Hermes Zaneti Jr.[1]

"Nunca desista, nunca desista, nunca, nunca, nunca, nunca em nada, grande ou pequeno, importante ou desimportante – nunca desista exceto por convicções de honra e bom senso. Nunca ceda à força; nunca ceda ao aparente poder esmagador do inimigo"

(Winston Churchill, 29 de outubro, 1941.)[2]

Resumo: O artigo trata do estágio probatório como ambiente de aprendizado e boas práticas no direito processual. Aborda as inovações do CPC 2015, com ênfase nas normas fundamentais. Defende que as normas fundamentais são normas-regras, normas-princípios e normas-procedimentos que alteram a atuação do Ministério Público como autor ou interveniente no processo civil, objetivando a tutela das pessoas e dos direitos, de forma adequada, tempestiva e efetiva.

Palavras-chave: Ministério Público. Constituição. Código de Processo Civil. Normas Fundamentais. Processo Cooperativo.

Abstract: *The article deals with the probationary stage as a learning environment and good practices in procedural law. It addresses the innovations of CPC 2015, with an emphasis on the fundamental norms. It argues that the fundamental norms are rules norms, norms principles and norms procedures that alter the performance of the Public Prosecutor as author or intervener in the civil procedure, aiming at the protection of people and rights, in an appropriate, timely and effective procedure.*

Keywords: *Public Prosecutor. Civil Procedure Code. Fundamental Norms. Cooperation principle.*

Sumário: 1. Introdução: Estágio Probatório como Ambiente de Aprendizado e Implementação de Novas Práticas. 2. Normas Fundamentais do CPC e a Atuação Constitucional do Ministério Público no Processo Civil. 3. Normas Fundamentais em Espécie. 4. Conclusão.

1 Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES). Professor de Direito Processual Civil na graduação e mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Membro da ABRAMPA, MPCON, IAPL, IIDP e IBDP. Este artigo é resultado das atividades do Grupo de Pesquisa "Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo", vinculado à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/0258496297445429>. Atualmente o FPCC/UFES possui financiamento de pesquisa para o estudo do Caso do Desastre do Rio Doce concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa e à Inovação do Estado do Espírito Santo – FAPES.

2 *"(....) never give in, never give in, never, never, never, never-in nothing, great or small, large or petty—never give in except to convictions of honor and good sense. Never yield to force; never yield to the apparently overwhelming might of the enemy*". Winston Churchill, October 29, 1941.

1. INTRODUÇÃO: ESTÁGIO PROBATÓRIO COMO AMBIENTE DE APRENDIZADO E IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS PRÁTICAS

Churchill venceu a segunda Guerra Mundial contra a Alemanha nazista, uma guerra que em 1941 estava perdida e sem esperança para os aliados, venceu por perseverança, venceu por coragem, venceu por saber se posicionar como um grande Estadista diante dos mais diversos sacrifícios e desafios.

A situação de qualquer colega que ingressa no Ministério Público hoje, em um país dilacerado pela corrupção, com falhas generalizadas nos serviços públicos, com deficiência intrínsecas no sistema de justiça penal e no sistema de justiça civil, um país substancialmente injusto, não é diferente daquela. Somos todos chamados a exercer nosso papel e, parafraseando Guimarães Rosa, *o que a vida espera da gente é coragem*.

Vale a transcrição inspiradora:

> O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem. O que Deus quer é ver a gente aprendendo a ser capaz de ficar alegre a mais, no meio da alegria, e inda mais alegre ainda no meio da tristeza![3]

Este texto tem por objetivo refletir sobre a coragem para mudar a atuação do Ministério Público no Processo Civil, adotar as premissas da nova justiça civil, que foi inaugurada com o Código de Processo Civil de 2015, e alinhar nossa atuação com a Constituição, que já não era compatível com o Código de 1973.

Iremos traçar aqui um paralelo entre essas mudanças normativas de âmbito geral e as recomendações do CNMP, extremamente afinadas com essa proposta de mudança. A Carta de Maceió, Recomendação CNMP-CN nº 1, de 15 de março de 2018 (Recomendação de Maceió), vai justamente nesse sentido e traz uma série de recomendações para o estágio probatório dos colegas que ingressam no Ministério Público.

Nos seus *Considerandos* a Carta de Maceió ressalta ser o Ministério Público uma instituição de garantia dos direitos fundamentais, essencial ao acesso à justiça (arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, CF/88), e aponta a mudança ocorrida no modelo de atuação das Corregedorias, passando da *mera* correção para o estímulo, do *mero* comando e controle para a promoção, para o desenvolvimento e efetivação das funções institucionais e dos direitos fundamentais a elas correlatos.

As Corregedorias são elas mesmas, portanto, garantias fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público.

As Corregedorias passam a ser reconhecidas como órgãos de *governança* (*governance*) e também de prestação de contas (*accountability*) do Ministério Público, alinhando-se com os princípios da unidade institucional e da garantia da independência dos membros. Hoje são as Corregedorias que detêm os dados para mostrar como faz, o quanto faz e o que deve fazer o Ministério Público para estar alinhado com sua missão constitucional; são elas os órgãos capazes ao lado da administração superior do Ministério Público de desenvolver e garantir o desenvolvimento do planejamento estratégico da instituição.

O surgimento desse novo modelo de correição, mais humano e mais preocupado com a efetividade, com o planejamento estratégico, e não só com a repressão dos membros, sinaliza um passo significativo para a maturidade de nossa instituição.

Nesse passo a Recomendação de Maceió orienta que os membros em estágio probatório se preparem para atender aos fins sociais que são atribuídos ao Ministério Público, quer em seu comportamento público, quer em seu comportamento privado, quer extrajudicial ou judicialmente, quer no processo penal, quer no processo civil.

3 ROSA, João Guimarães. *Grande Sertão:* Veredas. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994, p.448.

Muito embora o tema dessa nossa pequena contribuição possa se relacionar tanto ao processo penal quanto ao processo civil, iremos nos concentrar nas normas fundamentais do CPC/2015 e seus impactos no processo civil.[4]

Nesse sentido, o art. 3º da referida Recomendação de Maceió sugere algumas diretrizes que podem ser muito bem compreendidas à luz das normas fundamentais do processo que iremos tratar a seguir.

Destacamos as seguintes:

> I - conhecimento das causas e deficiências sociais locais; II - capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; (...) IV - capacidade de diálogo e de consenso; V - senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais; VI - atuação preventiva, com postura resolutiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional; VII - atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais; (...) XI - contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada; XII - utilização racional e adequada da judicialização; XIII - atuação dinâmica e voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade Ministerial, inclusive mediante interposição de recursos e realização de manifestações orais; XIV - atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou para removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano; XV - atuação para potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos; XVI - utilização de mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado; XIX - avaliação contínua da real necessidade de novas diligências nos procedimentos extrajudiciais, com velamento pela duração razoável do expediente; XX - adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes, nas causas em que o Ministério Público for parte; XXI - atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos devidos; XXII - atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos; (...) XXIV - atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar.

Importante ainda visualizar, entre muitas outras que poderiam ser aqui relacionadas, as seguintes orientações para as Corregedorias no curso das avaliações dos membros, na sua típica atividade fiscalizatória: "(...) V - priorização da resolução consensual, salvo quando a tutela judicial se revelar a mais adequada; (...) IX - observância do princípio processual da primazia das questões de mérito sobre as meramente formais; (...)" (art. 19, Rec. CNMP-CN nº 1/2018).

Esses temas devem ser tratados com grande otimismo normativo.[5] É muito positivo que a Corregedoria Nacional explicite essas questões e permita aos Ministérios Públicos aprimorarem seus modelos de estágio probatório para fomentar a melhor atuação profissional de todos.

Percebe-se, na Recomendação CNMP-CN nº 1, de 15 de março de 2018 (Recomendação de Maceió), um claro alinhamento com o processo civil cooperativo, resolutivo e efetivo pensado pelo Código de Processo Civil de 2015 para atender a tutela das pessoas e dos direitos e não como um fim em si mesmo. Essas garantias são garantias constitucionais, expostas hoje também no CPC, como veremos a seguir.

4 Para o processo penal cf. ZANETI JR., Hermes. Aplicação Supletiva, Subsidiária e Residual do CPC ao CPP. Precedentes Normativos Formalmente Vinculantes no Processo Penal e sua Dupla Função. *Pro Futuro in Malam Partem* (Matéria Penal) e *Tempus Regit Actum* (Matéria Processual). In.: CABRAL, Antonio do Passo; PACELLI, Eugênio; CRUZ, Rogerio Schietti. *Repercussões do Novo CPC:* Processo Penal. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 453/468.

5 Sobre a distinção teórica entre otimismo normativo e pessimismo potestativo, cf. ZOLO, Danilo. Teoria e critica dello Stato di diritto. In.: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *Lo Stato di Diritto. Storia, Teoria, Critica*. 3ª ed. Milano: Feltrinelli, 2006, p. 17/88, esp., p. 35/36.

2. NORMAS FUNDAMENTAIS DO CPC E A ATUAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CIVIL[6]

O Ministério Público deve passar a compreender em profundidade e efetivar o direito processual a partir das novas linhas mestras desenhadas no CPC.

O texto da nova legislação processual se estrutura em uma *parte geral* e uma *parte especial*.

A parte geral é iniciada pelas *normas fundamentais* nos *doze* primeiros artigos, entre as quais estão encartadas novas tendências do direito processual civil brasileiro, muitas delas colhidas no direito comparado.[7]

Ao lado dessas doze normas temos ainda mais *cinco* normas que podem ser consideradas fundamentais, como: a) a possibilidade de convenções processuais, inclusive atípicas, como regra geral (art. 190, CPC); b) a fundamentação adequada das decisões judiciais (art. 489, § 1º, CPC); c) os precedentes normativos formalmente vinculantes (arts. 926 e 927 c/c art. 489, § 1º, V e VI, CPC); e d) os casos repetitivos (art. 928, CPC).

Sobre as normas fundamentais existem alguns autores que indicam sua desnecessidade e incompletude em razão de serem naturalmente decomponíveis do direito fundamental ao processo justo e de o Código não trazer um catálogo completo.[8]

Entendemos que esse raciocínio enfraquece a relevância da disciplina normativa das normas fundamentais pelo CPC e atenta contra a finalidade do Código. O reforço argumentativo que resulta de o Código dialogar diretamente com a Constituição Federal desde o artigo 1º e da repetição de normas constitucionais no seu interior, bem como da densificação de direitos processuais fundamentais por uma série de normas-regra, normas-princípio e normas-procedimento não somente é bem-vindo como amplia a qualidade normativa de todo o ordenamento processual.

Em matéria de direitos fundamentais muitas vezes é necessário dizer o óbvio. O Código de 1973 não dialogava com a Constituição, muito embora tenha tido vigência durante mais de 25 anos após a alteração da ordem constitucional. Era um diploma fechado, individualista, patrimonialista e pensado para o modelo de interpretação formalista do direito, característico do *paleojuspositivismo*.

O Código de 2015, ao afirmar que será interpretado e aplicado em conformidade com a Constituição, se alinha a outra corrente hermenêutica, já é pensado para o modelo da interpretação realista, moderada e responsável, característico do *jusconstitucionalismo*.

O Código é democrático, equilibra o Estado Social e o Estado Liberal, os deveres e direitos prestacionais com a autonomia da vontade. O Código privilegia a tutela específica, não necessariamente patrimonial, com expressa aplicação para os direitos coletivos e com a principal característica de ser um diploma aberto, plástico e flexível, adaptável e passível de adequação, as necessidades concretas da tutela das pessoas e dos direitos.

Os reflexos dessa mudança ocorrem também em relação ao Ministério Público, que passa de fiscal da lei (art. 82, CPC/1973) para fiscal do ordenamento jurídico (art. 178, CPC/2015).

A mudança, como se percebe, não é meramente nominal, trata-se de uma mudança de paradigma.[9]

6 DIDIER JR., Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (orgs.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016 (Fredie Didier Jr. Coord. Geral, Coleção Grandes Temas do Novo CPC, vol. 8.); ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: O Ministério Público como Instituição de Garantia e as Normas Fundamentais Processuais. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional:* a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. 2, Brasília: CNMP, p. 101/166, 2017.

7 As codificações francesa (1976), inglesa (1999), suíça (2008), portuguesa (2013) e algumas das reformas italianas influenciaram o texto do CPC brasileiro. Cfr., sobre o movimento de evolução do processo civil, mais amplamente, DONDI, Angelo; ANSANELLI, Vincenzo; COMOGLIO, Paolo. *Processi Civili in Evoluzione. Una Prospettiva Comparata*. Milano: Giuffrè, 2015.

8 Mencionando os autores que pensam dessa maneira, cf. AURELLI, Arlete Inês. Normas Fundamentais no Código de Processo Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 271, p. 19-47, set. 2017.

9 Cf. ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o Novo Processo Civil,* no prelo; ZANETI JR., Hermes. *O Novo Processo Civil Brasileiro e a Constituição. O Modelo Constitucional da Justiça Brasileira e o Código de Processo Civil de 2015*, no prelo.

A seguir iremos tratar de algumas das normas fundamentais como um estímulo à leitura desses temas e à reflexão sobre as profundas mudanças que as normas fundamentais provocam na nossa compreensão do processo civil.[10]

Essas normas se aplicam para todo o ordenamento processual seja ele individual ou coletivo, seja o processo civil, penal ou trabalhista. A rigor são a comprovação da afirmação de que nosso direito processual é direito constitucional aplicado.

3. NORMAS FUNDAMENTAIS EM ESPÉCIE

Destacamos, do universo dos dezessete artigos citados acima, as seguintes normas fundamentais, segundo as quais devemos reformar nossa atuação no Processo Civil:

(a) a *justiça multiportas*, com *dever de estímulo* aos meios autocompositivos (mediação, conciliação, negociação direta, entre outros) por parte de todos os órgãos públicos, inclusive o Ministério Público (art. 3º, § 3º, CPC). Não se pode pensar nem mesmo na execução de uma sentença ou termo de ajustamento de conduta fora da premissa de que a autocomposição poderá fornecer a tutela adequada (art. 515, § 2º, CPC).[11]

(b) a *primazia do julgamento de mérito* (art. 4º, CPC),[12] com reflexos nos pressupostos processuais, nas nulidades e no juízo de admissibilidade dos recursos, a exemplo da possibilidade de o Ministério Público convalidar os atos praticados sem sua oitiva obrigatória, desde que verifique a inexistência de prejuízo (art. 279, § 2º, CPC). Este poder é um desdobramento do poder gerar de agenda do Ministério Público e deve ser compreendido à luz dos compromissos constitucionais da instituição; sempre que possível deve ser preferida a intervenção ou a ação que resulte no julgamento do mérito.

(c) os *princípios da boa-fé objetiva* e da *cooperação para com o processo* (arts. 5º e 6º, CPC), que se aplicam a todos aqueles que de qualquer forma intervierem no processo e, portanto, ao Ministério Público, às partes e ao juiz, dos quais se exigem comportamentos objetivos, a exemplo da proibição do comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*).

O comportamento cooperativo, por sua vez, revela-se em diversos dispositivos do Código. Entre outros dispositivos, podemos exemplificar com o dever do réu de informar quem é o legitimado passivo conhecido, quando alegar a sua ilegitimidade, sob pena de arcar com as despesas processuais e de indenizar o autor pelos prejuízos decorrentes da falta de indicação (art. 339, CPC). Esse dever deve ser fiscalizado pelo Ministério Público nos processos em que intervir.

(d) os *princípios do contraditório, paridade de armas e ampla defesa* (arts. 7º, 9º e 10, CPC), com especial destaque para a vedação da decisão surpresa, segundo a qual o juiz, em grau algum de jurisdição, poderá decidir com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes

10 Posteriormente ao CPC é possível analisar as normas fundamentais em alguns trabalhos que comentam o Código. Particularmente relevantes pela densidade bibliográfica e pela profundidade das reflexões são os seguintes trabalhos: MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 1º ao 69*. São Paulo: RT, 2016, p. 81 a 212; DIDIER JR., Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (orgs.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016 (Fredie Didier Jr. Coord. Geral, Coleção Grandes Temas do Novo CPC, vol. 8.). Para os Códigos comentados consultar, especialmente, MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 3º ed. São Paulo: RT, 2017; NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 16ª ed. São Paulo: RT, 2016; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Arts. 1º ao 9º. In.: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.); FREIRE, Alexandre (coord. ex.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017; NUNES, Dierle. Art. 10. In.: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.); FREIRE, Alexandre (coord. ex.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Arts. 11º ao 12. In.: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.); FREIRE, Alexandre (coord. ex.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017; DIDIER JR., Fredie. Arts. 1º ao 12. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

11 ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). *Justiça Multiportas:* Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros Meios de Solução Adequada dos Conflitos. Salvador: Juspodivm, 2017; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). *Justiça Multiportas:* Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros Meios de Solução Adequada dos Conflitos. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 35/63; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a Processualidade. Fundamentos para uma Nova Teoria Geral do Processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

12 CÂMARA, Alexandre de Freitas. O Princípio da Primazia da Resolução do Mérito e o Novo Código de Processo Civil. *Revista TRF3,* Ano XXVII, n. 128, jan./mar., 2016.

oportunidade de se manifestar, mesmo que se trate de matéria que deva decidir de ofício (art. 10, CPC). Nesses casos cabe ao Ministério Público como agente ou interveniente embargar de declaração para que o juiz expressamente reconheça a ofensa ao art. 10, permitindo, mediante os embargos, que as partes exerçam o contraditório que fora afastado pela decisão *ex officio* do juiz. Isso ocorre porque também o juiz está submetido ao contraditório, que passa a ser compreendido como *direito de influência das partes e dever de debates pelo juiz*. O desrespeito ao contraditório afeta a fundamentação adequada, ensejando a incidência do art. 489, § 1º, IV, e, por consequência, do art. 1.022, parágrafo único, II, CPC.

Por outro lado, isso também implica deveres para o Ministério Público, que deve argumentar de forma lealmente objetiva no processo, sem surpreender as partes. Como o Ministério Público fala por último na condição de interveniente, caso apresente argumento de direito não debatido nos autos pelas partes, deverá requerer ao juiz que determine a oitiva das partes sobre o referido argumento. Somente assim o justo equilíbrio entre aqueles que participam do processo será respeitado. Decidir o juiz com base em argumento do Ministério Público sem que as partes tenham sido ouvidas equivale a decisão surpresa vedada pelo art. 10, CPC.

Ainda sobre contraditório merece atenção o fenômeno da *processualização dos procedimentos*, de que é exemplo a regra do art. 22 da Res. nº 006/2014 do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Espírito Santo, segundo o qual o presidente do inquérito civil deverá ouvir ao final do procedimento o investigado, podendo o mesmo se fazer acompanhar de advogado e facultada a apresentação de informações por escrito. O mesmo direito ao defensor foi expressamente garantido, sob pena de nulidade, no art. 6º, § 11, da Resolução nº 23/2007 do CNMP, que disciplina o inquérito civil e os procedimentos administrativos.

Por óbvio essas observações não se aplicam aos inquéritos sigilosos e àqueles em que a oitiva prévia da parte e de seu advogado possam colocar em risco o resultado prático da operação, com prejuízo à eficácia da investigação.[13]

(e) a *unidade e constitucionalização do ordenamento jurídico*, em substituição à mera aplicação da lei (arts. 1º, 8º e 140, CPC), atualizando-se a tradicional função de *fiscal da lei* (*custos legis*) atribuída ao Ministério Público, que vem agora a modificada para *fiscal do ordenamento jurídico* (*custos iuris*, art. 178, CPC), seja para cobrar a efetividade de normas-lei, seja para a aplicação de normas-precedente (art. 966, V, § 5º, CPC).

Nesse ponto é importante compreender a extensão dessa mudança de paradigma. Por um lado, os operadores do direito não estão mais livres para dar ao texto legal qualquer significado, há um claro comando de aplicação do ordenamento, que vincula e diminui a discricionariedade da interpretação, exigindo que ela seja moderada e responsável, tendencialmente cognitiva;[14] por outro lado, percebe-se que o direito implica a construção da solução a partir do caso, uma aproximação zetética e realista do problema a ser identificado e solucionado pelo ordenamento, impondo a reconstrução do ordenamento, quando necessário.

Exemplo dessa perspectiva é o art. 1º, § 1º, da Resolução nº 179 do CNMP, que expressamente reconhece a possibilidade de as negociações cingirem-se à "interpretação do direito para o caso concreto", ou seja, admite que interpretar o direito não implica em disponibilidade do direito.

(f) *duração razoável do processo*, com exigência de que as demandas sejam julgadas em prazo razoável, inclusive quanto à atividade satisfativa (art. 4º, CPC) e, preferencialmente, observada a ordem cronológica de conclusão para decidir (art. 12, CPC).

Aqui é bom assentarmos uma crítica, a duração razoável do processo não pode significar o "quanto mais depressa melhor".

13 Sobre o tema, amplamente, DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 12ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 272- 277, vol. 4.

14 Consultar para as referências ZANETI JR., Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*, Cap. 2.

A lógica da duração razoável do processo tem interferido igualmente na atuação do Ministério Público, prevendo o Código uma série de dispositivos, de duvidosa constitucionalidade, que permitem ao juiz requisitar os autos e dar andamento ao processo quando o Ministério Público de forma injustificada retiver os autos por prazo superior ao previsto em lei (art. 180, § 1º, CPC), inclusive com imposição de multa ao órgão do Ministério Público (art. 234, § 4º), além da remessa ao órgão disciplinar (art. 234, § 5º, CPC).

A constitucionalidade é duvidosa porque a sanção disciplinar deve ser independente da preservação da função constitucional do Ministério Público, especialmente se distinguirmos a função de autor e de interveniente, sendo correto afirmar que poderá ser designado substituto legal para atuar em nome do membro faltoso sempre que interveniente, mas não suprimir sua atuação. Até mesmo porque a falta de intervenção no processo gera nulidade (art. 279, CPC).

Como havíamos advertido, a doutrina fala ainda em normas fundamentais que estão além dos doze primeiros artigos, normas sem as quais não se pode entender adequadamente o Código de Processo Civil de 2015. A título de exemplo podemos referir:

(g) as *convenções processuais e ao autorregramento da vontade processual* (arts. 190, 191 e 200, CPC),[15] com especial relevo para os negócios processuais atípicos, o que aponta um caráter marcadamente liberal do novo Código.

Nos processos da Operação Lava-Jato, a maior operação contra a corrupção em curso no país, foram efetuados acordos processuais com pactos de *non petendo,* para que após os acordos de leniência e as colaborações premiadas não fossem ajuizadas ações de improbidade administrativa pelos mesmos fatos pelo Ministério Público Federal.[16]

(h) *a normatização da fundamentação adequada das decisões judiciais* (art. 489, § 1º, CPC).[17]

Observando-se, por necessário, que tudo que a norma prevê quanto à concretização dos argumentos legais, demonstrando a necessidade da argumentação jurídica se relacionar aos fatos do processo e não a normas abstratas, vale também para quem peticiona, inclusive para o Ministério Público.

(i) *os precedentes normativos formalmente vinculantes*, espalhados por todo o Código, mas que tem seu núcleo na definição de um *rol formal* de manifestações do tribunal, mas que deve também atender a uma série de requisitos materiais, ligadas ao *stare decisis* horizontal e vertical, a vinculação com as circunstâncias fáticas, a comparação entre a *ratio decidendi* do caso precedente com o caso atual, bem como as hipóteses de sua não aplicação, com a eventual possibilidade de distinção ou superação (arts. 927, 926, 489, § 1º, V e VI, CPC).[18]

O Ministério Público deixa de ser mero parecerista em segundo grau e nos tribunais superiores para tornar-se um agente promotor dos direitos fundamentais através dos precedentes.

15 CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções Processuais.* Salvador: Juspodivm, 2016; CADIET, Loïc. *Prefácio*. In.: CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções Processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 10; CADIET, Loïc. *Perspectivas sobre o Sistema da Justiça Civil Francesa: Seis Lições Brasileiras*. Trad. Daniel Mitidiero*et all*. São Paulo: RT, 2017 (Coleção: O Novo Processo Civil, Coords. Luiz Guilherme Marinoni; Sérgio Cruz Arenhart; Daniel Mitidiero - *Terceira Lição*. *Os Acordos Processuais no Direito Francês*. *Situação Atual da Contratualização do Processo e da Justiça na França; Quarta Lição. Últimas Evoluções da Contratualização do Processo: Os Protocolos de Procedimento*).

16 Conforme o acordo de leniência firmado com a construtora Andrade e Gutierrez: "Cláusula 8ª: (...) c) a não propor qualquer ação de natureza criminal pelos fatos e/ou condutas revelados em decorrência deste Acordo de Leniência contra os prepostos ou acionistas que venham a subscrever este termo, pelos fatos ou condutas individualmente praticadas por eles revelados em decorrência deste Acordo de Leniência, observando aqui, no que couber, os termos da Lei nº 12.850/2013; d) a não propor qualquer ação de natureza cível pelos fatos ou condutas revelados em decorrência deste Acordo de Leniência, contra a COLABORADORA, e/ou empresas de seu grupo econômico, incluindo aqui a Andrade Gutierrez S/A, e/ou seus prepostos ou acionistas que venham a subscrever este Termo de Leniência, uma vez cumpridas integralmente as condições impostas neste acordo, conforme entendimento fundamentado do MPF, nos da alínea anterior."

17 Com clara influência de Michele Taruffo, cf. TARUFFO, Michele. *A Motivação da Sentença Civil*. Trad. Daniel Mitidiero; Vitor de Paula Ramos; Rafael Abreu. São Paulo: Marcial Pons, (Coleção Processo e Direito, Direção: Michele Taruffo, Jordi Nieva, Eduardo Oteiza e Daniel Mitidiero).

18 ZANETI JR., Hermes. Precedente. Tra Rule of Law e Stato Costituzionale nel Diritto Processuale Brasiliano. In.: BRIGUGLIO, Antonio; MARTINO, Roberto; PANZAROLA, Andrea; SASSANI, Bruno. Scritti in Onore di Nicola Picardi. Pisa: Pacini Editore, 2016, p. 2643/2655; ZANETI JR., Hermes. *Il Valore Vincolante dei Precedenti*. Tesi di Dottorato. Università di Roma Tre. Roma: Italia, 2014; ZANETI JR., Hermes. *El Valor Vincolante del Precedente*. Lima: Raguel, 2015; ZANETI JR., Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017; ZANETI JR., Hermes. Comentários aos arts. 926 a 946. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

(j) os *casos repetitivos*, como o *incidente de resolução de demandas repetitivas e o recurso especial e extraordinário repetitivos*,[19] pensados como técnicas de julgamento para resolver o problema dos litígios de massa. Estes não se confundem necessariamente com os precedentes, visto que são técnicas de julgamento pensadas para resolver o problema dos litígios de massa, metodologia de agregação de litígios, ações coletivas *opt in*. Essas técnicas foram desenvolvidas como opção da União Europeia em contraste com as ações coletivas *opt out*, modelo das *class actions* norte-americanas.

O Ministério Público tem papel especial na formação e superação dos precedentes normativos formalmente vinculantes, bem como na aplicação das técnicas dos casos repetitivos.

A intervenção do Ministério Público quando não for o autor ou requerente será sempre obrigatória, em razão da relevância social e do impacto destes procedimentos na vida das pessoas (art. 947, incidente de assunção de competência, art. 948, incidente de arguição de inconstitucionalidade, art. 983, incidente de resolução de demandas repetitivas, art. 1.038, III, recurso especial ou extraordinário repetitivo, todos do CPC).

Além disso, quando houver desistência pelo requerente do incidente caberá ao Ministério Público assumir, por sucessão processual, o polo ativo (arts. 976, § 2º, CPC).[20]

4. CONCLUSÃO

"pois a todo aquele que tem será dado, e terá em abundância;
mas daquele que não tem, até o que tem lhe será tirado."

Mateus, 25:29.

Todas as normas fundamentais do processo são aplicáveis ao Ministério Público. O ordenamento jurídico brasileiro prevê uma série de mecanismos voltados para a tutela das lesões de massa e para a garantia da unidade do direito. A atuação do Ministério Público, em todos os graus de jurisdição, é imprescindível para que o novo Código de Processo Civil possa garantir uma justiça civil mais célere, mais completa, mais simples e mais adequada.

Mas é preciso entender o "efeito Mateus", mencionado na epígrafe desta conclusão. Na parábola dos talentos, que é encerrada com a epígrafe que trouxemos na introdução, duas são as lições principais, convertidas aqui, para fins de efeitos normativos, ao modelo constitucional.

A primeira é de que não existem desculpas para nossa omissão em deixar de fazer a obra da Constituição. Isso porque a omissão na obra da Constituição, tendo conhecimento que recebemos dons e talentos para executá-la, levará o Ministério Público a pecar contra a Constituição por negligência. Ao receber suas funções constitucionais o Ministério Público tem o dever de desempenhá-las com inteligência, sem enterrar seus talentos e sem desperdiçá-los em atividades de pouco impacto para a obra constitucional.

A segunda, portanto, é a de que, enterrando nossos talentos recebidos, perdemos até as bênçãos da Constituição que tenham sido destinadas a nós pelo Constituinte, em nome do povo soberano.

A parábola dos talentos nos indica a necessidade de cultivar as boas práticas no exercício do poder que recebemos, nos diz que por mais que eu tenha talentos, se eu me omitir do meu dever de multiplicá-los, outra pessoa ocupará o meu lugar e realizará o trabalho.

19 DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Julgamentos de Casos Repetitivos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 327/363 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC, coord. Geral: Fredie Didier JR., vol. 10).

20 Muito embora não exista uma previsão expressa quanto a sucessão pelo Ministério Público nos recursos especial e extraordinários repetitivos às regras relativas aos incidentes de resolução de demandas repetitivas e aos recursos repetitivos devem ser interpretadas em conjunto, formando um modelo juntamente às normas para julgamento do recurso de revista repetitivo, que tramita junto à justiça do trabalho (Lei nº 13.015/2015).

A parábola serve para nos retirar do estado de mediocridade e apatia, coloca em ação todas as nossas energias e potencialidades recebidas pela Constituição que são os talentos decorrentes das funções constitucionais do Ministério Público.

Nosso chamado é para implementar à Constituição. A norma constitucional não está fundamentada no *como o direito é*, na materialidade da vida do direito, mas na confiança da potencialidade transformadora do *como o direito deve ser*, no dever-ser constitucional, na força normativa da Constituição.[21]

No mundo normativo, no qual orbitam as funções constitucionais do Ministério Público, nossa Constituição representa algo maior que o próprio texto. Recebemos da Constituição uma série de talentos, cabe nós desenvolvê-los.

21 Adaptação livre do texto de STORNIOLO, Ivo. *Como ler o Evangelho de Mateus:* O Caminho da Justiça. 14ª reimpressão. São Paulo: Paulus, 2016. Recomendamos a leitura do texto original.

SEÇÃO II – A GESTÃO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SEÇÃO II – A GESTÃO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

2.1. Estágio Probatório: reflexões sobre a importância do planejamento e gestão na atuação das Corregedorias do Ministério Público
Jairo Cruz Moreira, Samuel Alvarenga Gonçalves e Cássio Henrique Afonso da Silva 117

2.2. Gestão por Competências: inovando na formação e acompanhamento dos membros em Estágio Probatório
Alexandre Reis de Carvalho e Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho 131

ESTÁGIO PROBATÓRIO: REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO NA ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROBATIONARY PERIOD: REFLECTIONS ON THE IMPORTANCE OF PLANNING AND MANAGEMENT IN THE WORK OF THE PUBLIC PROSECUTION'S OFFICES OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY

Jairo Cruz Moreira[1]
Samuel Alvarenga Gonçalves[2]
Cássio Henrique Afonso da Silva[3]

Resumo: No presente artigo busca-se ressaltar a importância do planejamento estratégico na busca por melhores resultados na atuação do Ministério Público brasileiro. Destaca-se, assim, a compreensão do planejamento como um processo em direção ao alcance das metas institucionais. Nesse sentido, é enfatizada a necessidade de inserção dos membros em estágio probatório no cumprimento da estratégia institucional, ressaltando, ainda, o papel das Corregedorias-Gerais na concretização de uma cultura organizacional pautada pelo planejamento estratégico como meio de melhor alcançar seus objetivos constitucionais.

Palavras-chave: Promotoria de Justiça. Gestão. Planejamento. Estágio probatório.

Abstract: *In this article, the importance of strategic planning in the search for better results in the Brazilian Public Prosecution Service is highlighted. Thus, the understanding of planning as a process towards the achievement of institutional goals is highlighted. In this sense, it is emphasized the need for probationary period members to be inserted in the fulfillment of the institutional strategy, emphasizing the role of the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility in the implementation of an organizational culture based on strategic planning as a way to better achieve its constitutional objectives.*

Keywords: *Public Prosecution Office. Management. Planning. Probation Stage.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Desdobramentos do Planejamento e Gestão Estratégicos no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). 3. Os pilares da proatividade e resolutividade no estágio probatório e a atuação das Corregedorias-Gerais. 4. O Papel das Corregedorias-Gerais no acompanhamento do Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público. 5. Conclusões. 6. Referências.

1 Promotor de Justiça. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional.

2 Promotor de Justiça do Ministério Público de Rondônia. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional.

3 Servidor do Ministério Público de Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal vigora para a Administração Pública o princípio da eficiência, seja ela direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com efeito, a observância ao princípio da eficiência ganhou incremento jurídico-normativo a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, porquanto a Administração Pública brasileira, em todos os seus ramos, passou a ter como nova diretriz de atuação a busca por melhores resultados no desempenho de suas atribuições, conferindo o legislador constituinte ênfase ao postulado da eficiência administrativa, que deve ser fortalecida já a partir do período denominado de estágio probatório.

Nesse passo, a instituição que se pretenda eficiente deve se utilizar das melhores e mais produtivas técnicas administrativas para a melhor gestão dos seus recursos humanos e materiais.

Assim, mais que um processo ou movimento isolado, a utilização de práticas administrativas de cunho científico tornou-se imperativo por parte dos agentes públicos em nosso país.

No presente artigo, busca-se ressaltar que o atendimento ao princípio da eficiência para o Ministério Público tal como o entendemos hodiernamente, vai muito além das tradicionais aferições quantitativas sobre ações judiciais propostas e da fiscalização do andamento e cumprimento de prazos processuais.

Busca-se, ao contrário, destacar o papel da eficiência no que se refere à efetividade e resolutividade sociais alcançadas pela atuação ministerial. Deste ponto de vista, entende-se que a atuação estratégica, coletiva, extrajurisdicional e em conformidade com as diretrizes delineadas no planejamento institucional é muito mais eficaz – tanto sob o viés jurídico como social – que a atuação pautada no tradicional modelo demandista.

Nesse sentido, ao lado das necessárias avaliações acerca da idoneidade moral, assiduidade, disciplina, etc., entende-se que o período do estágio probatório deve ser entendido como a oportunidade que tem a Instituição e especialmente suas Corregedorias-Gerais de despertar em seus novos componentes a importância de atuarem segundo os paradigmas de uma nova visão de Ministério Público, cujas linhas mestras serão desenvolvidas no presente trabalho.

Dessa forma, e resguardada a principiologia afeta à independência funcional, ganha relevo no horizonte da atuação funcional do Ministério Público brasileiro a lida com instrumentos de gestão, planejamento e a necessidade de um maior conhecimento, por parte de seus membros, da realidade social da região em que atuam.

Para o atendimento a essas premissas, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) empreendeu, nos últimos anos, uma série de atividades com o objetivo de traçar planos de ação com vistas a otimizar, para todos os ramos e unidades do Ministério Público no país, a utilização dos recursos humanos e materiais da Instituição.

Desse modo o CNMP não apenas implementou o seu planejamento estratégico, como passou a fomentar, disseminar e reivindicar a sua construção por parte da Instituição como um todo, sendo tal instrumento, atualmente, uma realidade presente em praticamente todas as unidades do Ministério Público do país.

No presente trabalho, ressaltamos a importância do planejamento e da gestão no âmbito do Ministério Público brasileiro e sua correlação com o estágio probatório, período inicial de exercício das funções ministeriais que deve também estar atrelado ao princípio da eficiência e à busca das melhores práticas administrativas por parte de seus membros.

Mais do que isso, busca-se enfatizar a relevância de sua utilização no dia a dia da atuação tanto da Administração Superior como dos órgãos de execução, incluindo aqueles que acabaram de ingressar em seus

quadros e que, apesar de cumprirem ainda o período do estágio probatório, devem travar conhecimento com as modernas diretrizes institucionais, sendo, desde já, partícipes da execução das linhas traçadas pelo planejamento e gestão institucionais.

2. DESDOBRAMENTOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICOS NO ÂMBITO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

A utilização do planejamento estratégico no âmbito do Ministério Público brasileiro é fruto do processo de amadurecimento institucional e busca permanente pela profissionalização da sua gestão.

A administração estratégica pode ser entendida como aquela que busca abordar, de forma integrada e equilibrada, os recursos organizacionais para o cumprimento de suas finalidades.[4]

Nesse sentido, em 2010, o CNMP e representantes das unidades do Ministério Público formularam as diretrizes do planejamento nacional do Ministério Público, daí nascendo o 'Pacto Nacional pelo Planejamento Estratégico', apresentado em evento realizado em Brasília em 2011, que reuniu diversas lideranças da Instituição com o objetivo principal de construir o compromisso de se trabalhar na elaboração de diretrizes convergentes e definir prioridades[5].

A partir desse momento, e pautado pela implementação de seu próprio plano estratégico, o CNMP editou uma série de atos normativos com vistas ao aprimoramento de seu planejamento e gestão estratégicos, conforme registrado a seguir.

Por meio da Portaria CNMP nº 25/2012 foi criado o 'Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público' com o desígnio de fomentar o planejamento estratégico nacional, a adoção de práticas de gestão e o estabelecimento de metas nacionais a serem cumpridas.

Posteriormente, a Portaria CNMP nº 70/2014 tratou da organização, disciplina e funcionamento dos Comitês, Fóruns, Representações e Grupos de Trabalho responsáveis pela elaboração de estudos e apresentação de propostas com a finalidade de incentivar e fomentar o planejamento no âmbito do CNMP.

No mesmo ano a Portaria CNMP nº 144 regulamentou os comitês de política de gestão administrativa, orçamentária e de pessoas do Ministério Público, buscando a integração entre os diversos ramos do MP brasileiro, a proposição de metas nacionais, o compartilhamento de conhecimentos, informações e soluções com vistas a uma maior eficiência institucional, incentivando, ainda, a inovação e a utilização de padrões, dentre outras ações.

Com base em tais atos, foram realizadas diversas reuniões com integrantes de todas as unidades da Instituição, sob a coordenação do Fórum Nacional de Gestão, sendo identificados os pontos de convergência e de ações prioritárias para o melhor desempenho da atividade-meio do Ministério Público brasileiro.

A menção exemplificativa aos referidos atos demonstra o contínuo amadurecimento da gestão estratégica da Instituição, cujo ápice foi a edição, em 2016, da Resolução CNMP nº 147, que institucionalizou o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, normatizando, direcionando, uniformizando a linguagem, estabelecendo indicadores, alinhando o orçamento ao planejamento e valorizando as unidades de planejamento.

Citada Resolução, além do planejamento nacional, tratou da gestão estratégica e da governança, determinando às unidades e ramos do Ministério Público no país que ainda não tivessem instituído unidades de governança e de gestão da estratégia o dever de instituí-las no prazo de um ano a partir de sua publicação.

4 CERTO, Samuel. et. al. apud MOREIRA, Jairo Cruz; REGO, Cláudio Henrique Portela do. Gestão estratégica e Corregedoria Nacional. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. i, p. 439-453, 2016.

5 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/acoes/planejamento-estrategico-nacional/metodologia-pen-mp>. Acesso em: 9 mar. 2018.

Com efeito, outro ato normativo que merece especial destaque para os fins deste estudo diz respeito à Recomendação CNMP nº 52, de 28 de março de 2017, relativa à Política Nacional de Gestão de Pessoas no Ministério Público. Trata-se de norma que desdobra a estratégia no tocante aos recursos humanos da instituição e vai ao encontro da profissionalização da gestão; da intensificação do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes; do fomento à cultura de resultados e da valorização e motivação dos integrantes do Ministério Público brasileiro a desenvolverem o seu potencial de forma alinhada com as estratégias e os valores da organização.

Citada Recomendação busca estimular a inovação e consolidação de práticas de gestão dentro da Instituição e o consequente comprometimento dos seus integrantes com a busca pelos melhores resultados com base nos postulados da eficiência, eficácia e efetividade. Traz ainda como diretriz geral do planejamento e das ações para gestão de pessoas no âmbito institucional a promoção da gestão do desempenho, mediante acompanhamento efetivo do estágio probatório, da avaliação periódica e acompanhamento funcional, com regras claras e critérios objetivos.

Especificamente no tocante ao estágio probatório dos membros do Ministério Público também merece realce a edição de ato normativo específico pela Corregedoria Nacional – Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN nº 01/2018 (denominada de 'Recomendação de Maceió' por ter sido assinada durante a 111ª Reunião Ordinária do Conselho de Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União no dia 15 de março de 2018, em Maceió, Alagoas) – apontando que a avaliação funcional dos recém-ingressos na Instituição será levada a cabo a partir da consideração de critérios que vão além da mera aferição da capacidade técnico-jurídica.

Ganham relevo, segundo as diretrizes da 'Recomendação de Maceió', fatores como a proatividade, a capacidade de resolução (humanizada) dos conflitos, controvérsias e problemas, as iniciativas do membro no exercício de suas atribuições, a atuação atenta à gestão administrativa e funcional da unidade em que atua, a habilidade para a identificação dos problemas sociais locais e a atuação eficiente, inclusive no que se refere ao atendimento ao público.

Valoriza-se também a atuação preventiva, a postura resolutiva em proveito dos ganhos de efetividade na proteção e efetivação dos direitos e garantias fundamentais, a atitude facilitadora da participação social e da construção das melhores decisões para a sociedade, a utilização de mecanismos de resolução consensual, o uso de práticas restaurativas, as convenções processuais e os acordos de resultado.

Nessa linha, a judicialização e a propositura de ações individuais devem ser operadas de forma cada vez mais racional, em situações absolutamente necessárias.

Enfim, intenta a 'Recomendação de Maceió' consolidar a atuação alinhada ao Planejamento Institucional, aos Planos de Atuação e aos Programas de Atuação Funcional, instrumentos aptos a dotar de maior efetividade as atividades e práticas institucionais em busca do cumprimento de sua missão constitucional.

Tais aspectos serão retomados no item 4, ao abordarmos as referências ao planejamento estratégico no contexto do estágio probatório.

3. OS PILARES DA PROATIVIDADE E RESOLUTIVIDADE NO ESTÁGIO PROBATÓRIO E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS

Planejamento é uma "técnica administrativa que auxilia a determinar estratégias para se alcançar eficiência na utilização dos recursos, eficácia no alcance dos objetivos propostos e efetividade das medidas implementadas".[6]

6 MINAS GERAIS. Ministério Público. Secretaria Especial de Planejamento Estratégico (SEPE). Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI). **Planejamento estratégico**: gestão com resultados: 2010-2023. Coordenadoria de Planejamento Institucional. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2012.

De acordo com José Afonso da Silva, planejamento "é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos."[7]

A exigência constitucional do planejamento no campo da atividade econômica retrata, conforme o autor, a importância da utilização de tal instrumento por parte do estado, adquirindo, nesse campo, para além de seu caráter meramente técnico, um *status* verdadeiramente jurídico.[8]

Para o Ministério Público, a imposição de uma atuação planejada se justifica a partir do papel da Instituição como promotora do acesso à justiça e da defesa do estado democrático de direito, uma vez que o planejamento tem a capacidade de traduzir as necessidades sociais e institucionais, gerando iniciativas e objetivos estratégicos a serem executados por intermédio dos projetos institucionais.[9]

Deve o Ministério Público, então, buscar a superação de um modelo de atuação no qual seus membros agem de forma compartimentada para atuarem segundo as linhas de um planejamento estratégico democraticamente construído pelos atores institucionais e até mesmo com a participação da sociedade civil.

Não deve, assim, a garantia da independência funcional transformar-se em obstáculo à realização da estratégia institucional, não restando, por outra via, tal princípio maculado pelo fato de perpetrar a Instituição uma atuação voltada ao cumprimento dos objetivos de seu planejamento estratégico porquanto se entende ser esta a melhor forma de dar vazão a sua missão constitucional.

Sobre a questão adverte Marcelo Goulart que a independência funcional deve ser pensada antes como uma garantia da própria sociedade no sentido de que, ao buscar a concretização das metas estratégicas definidas, atue o membro do Ministério Público imune "às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional"[10].

Também na visão de Márcio Soares Berclaz, uma vez que determinado planejamento seja construído de forma democrática pelos atores institucionais, passam a configurar-se como instrumentos balizadores da atuação de seus membros, preservando-se, por sua vez, a independência funcional, já que "a forma e o conteúdo da atuação sobre determinada pauta ou prioridade continuarão sempre a cargo da consciência e da capacidade intelectual do membro do Ministério Público que opera e vivencia determinada realidade ou situação-problema"[11].

Importante se torna, então, uma mudança na cultura organizacional a fim de que os membros da Instituição tenham a percepção, já a partir do estágio probatório, da fundamentalidade do planejamento estratégico e de seus instrumentos para que o Ministério Público como um todo alcance, com a maior eficiência possível, os objetivos a ela atribuídos pela Constituição de 1988.

Nesse modelo, cresce em importância a busca, sempre que possível, da atuação consensual e extrajudicial, mais eficazes do ponto de vista da pacificação social, sobretudo porque o modelo de atuação realizado prioritariamente perante o Poder Judiciário tem-se mostrado insuficiente.

Reformula-se ainda o papel das Corregedorias-Gerais, que passam a ter função estratégica na valoração e verificação da atuação pautada na observância do planejamento da Instituição.

Essas, aliás, as diretrizes da Carta de Brasília, acordo de resultados celebrado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados, do Distrito-Federal e da União[12], fixam as linhas básicas

7 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2010.

8 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2010.

9 MINAS GERAIS. Ministério Público. Secretaria Especial de Planejamento Estratégico (SEPE). Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI). **Planejamento estratégico**: gestão com resultados: 2010-2023. Coordenadoria de Planejamento Institucional. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2012.

10 GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. **Congresso Nacional do Ministério Público, Livro de Teses**, 17, 2007. Salvador: Venture Soluções Gráficas, p. 713-716, 2012.

11 BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **Revista jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 57-71, jan./jun. 2009.

12 A Carta de Brasília foi aprovada em 2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP.

para a modernização "do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público, bem como o fomento à atuação resolutiva no âmbito do MP Brasileiro."[13]

Quanto à atuação das Corregedorias, declara a Carta que "é imprescindível às Corregedorias do Ministério Público a modernização dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de orientação e de fiscalização para melhor valorizar a atuação resolutiva do Ministério Público".[14]

No mesmo sentido é a lição de Berclaz, para quem

> De nada adiantará as Procuradorias-Gerais esforçarem-se no estudo, na discussão e na implementação de planejamento estratégico institucional, se, por outro lado, de parte da Corregedoria-Geral como órgão da Administração Superior, não houver radical reformulação de métodos de correição, capacitação técnica e humana de seus integrantes e, sobretudo, **compromisso e convencimento da importância do seu papel na necessária orientação e fiscalização de programas, metas, prioridades e objetivos traçados.**[15]

Torna-se, assim, imperiosa a operacionalização de uma "intersetorialidade entre as Corregedorias-Gerais e as Procuradorias-Gerais, a fim de viabilizar medidas para solucionar os problemas constatados pelas Corregedorias-Gerais nas suas avaliações e fiscalizações institucionais."[16]

Deixa claro, enfim, a Carta, o propósito institucional em promover o envolvimento de Promotores, Procuradores e Administração Superior com os projetos institucionais e com a observância do planejamento estratégico e planos gerais de atuação, cabendo às Casas Corregedoras buscar a edificação de instrumentos avaliativos que colaborem "para a construção de um sistema de avaliação, de orientação e de fiscalização voltado para contribuir para efetividade social do Ministério Público como instituição constitucional garantidora de acesso à justiça"[17].

A seguir, algumas das diretrizes dispostas pela Carta de Brasília para as Corregedoria-Gerais segundo a nova principiologia:

- Renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social;
- Avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;
- Estabelecimento de orientações gerais e de critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;
- Atuação de modo a ultrapassar o controle meramente formal, quantitativo e temporal nas causas em que atuam o Ministério Público;
- Fomento às boas práticas e à efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público como agentes políticos;

13 **CARTA DE BRASÍLIA**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

14 **CARTA DE BRASÍLIA**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

15 BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **Revista jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 57-71, jan./jun. 2009.

16 **CARTA DE BRASÍLIA**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

17 CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; CARDOSO, Fabíola de Sousa. Metodologia avaliativa do estágio probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: evolução e desafios. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional.** Vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2017.

- Avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de projetos sociais;
- Aferição da utilização eficiente de mecanismos de resolução consensual com a priorização dos mecanismos de resolução extrajurisdicional dos conflitos, controvérsias e problemas;
- Aferição da utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos;
- Participação das Corregedorias na definição dos Planos de Atuação e no seu acompanhamento;
- Avaliação da atuação dos membros e servidores do Ministério Público a partir da oitiva, em audiência pública ou não, dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada;
- Participação nas decisões administrativas relacionadas à definição de atribuições, ao aperfeiçoamento estrutural das Promotorias e das Procuradorias de Justiça e aos critérios de substituição ou cumulação de funções;
- Atuação junto às Escolas Institucionais para definição do conteúdo programático do curso de formação dos novos agentes políticos do Ministério Público, bem como dos temas de atualização profissional dos demais membros, fomentando uma cultura institucional de valorização da atividade resolutiva;
- Priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos extrajudiciais em tramitação, considerando, entre outros, a natureza, a complexidade e o alcance social da matéria;
- Criação de parâmetros não meramente formais para subsidiar a avaliação e a fiscalização do tempo de tramitação dos procedimentos extrajudiciais, considerando-se, para isso, a efetividade das diligências determinadas, os intervalos entre os impulsionamentos (períodos em que o procedimento resta concluso), assim como a adoção de instrumentos resolutivos e outras medidas.[18]

Podem, por exemplo, segundo a Carta de Brasília, as Corregedorias aferirem o alinhamento à estratégia institucional através da verificação da atuação dos órgãos de execução frente aos Inquéritos Civis e Procedimentos Preparatórios, analisando fatores como a adoção de medidas necessárias à cessação ou correção do ilícito, participação da comunidade interessada, realização de audiências públicas e busca da consensualidade na resolução dos problemas.

Os Termos de Ajustamento de Conduta podem ser avaliados do ponto de vista do alcance de sua resolutividade e eficácia jurídica e social.

Quanto aos Projetos Sociais, podem ser ressaltados aspectos atinentes à participação da comunidade interessada, publicidade, cooperação, prevenção, reparação, dentre outros.

Enfim, demais atividades condizentes com a atuação ministerial podem e devem ser avaliadas, como a participação em reuniões de interesse social, palestras para a comunidade local, participação em cursos e seminários, grupos de trabalho e atividades de cooperação administrativa institucional, bem como a publicação de livros, artigos e demais textos de relevância para a Instituição e a sociedade.

Configura-se, em suma, o estágio probatório como momento de rara oportunidade para que a Instituição suscite em seus novos membros a importância da adoção, na carreira que se inicia, de uma postura proativa e resolutiva em consonância com as diretrizes de um planejamento estratégico voltado à construção de um Ministério Público socialmente efetivo.

18 **CARTA DE BRASÍLIA**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

4. O PAPEL DAS CORREGEDORIAS-GERAIS NO ACOMPANHAMENTO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Até há pouco tempo não havia uma principiologia definida a respeito das diretrizes a serem adotadas no processo de avaliação dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório.

Dessa forma, na maior parte das vezes a avaliação era realizada sob um ponto de vista que praticamente se restringia à verificação de aspectos formais como análise de peças processuais e questões como idoneidade moral, conduta, dedicação, eficiência, assiduidade e pontualidade.

Em que pese a importância de tais assuntos, o processo de avaliação dos membros do Ministério Público tem passado, nos últimos anos, por constante evolução, fruto do incessante trabalho das Corregedorias-Gerais e da própria Corregedoria Nacional, que vem intensificando esforços para maior uniformidade de atuação em âmbito nacional, conforme se verifica das novas balizas expressadas na Carta de Brasília e, recentemente, reforçadas pela precitada 'Recomendação de Maceió[19]' sobre o estágio probatório.

Tal postura tem o sentido de acompanhar os preceitos orientadores da Instituição segundo a Constituição de 1988, cujo artigo 3º pugna pela busca da transformação social como corolário do Estado Democrático de Direito, devendo o Ministério Público, a partir do seu múnus constitucional, buscar a proteção e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais no estado brasileiro.

Assim, segundo as diretrizes da Carta de Brasília, devem as Corregedorias-Gerais ser entendidas como

> garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.[20]

Também a 'Recomendação de Maceió' dispõe que as Corregedorias do Ministério Público, no desempenho de suas atividades avaliativas, orientadoras e fiscalizadoras, são, em última instância, garantias constitucionais fundamentais do indivíduo e da própria sociedade, devendo, por isso, aperfeiçoar-se com vistas a uma maior efetividade social de sua atuação.[21]

No mesmo sentido as palavras de Gregório Assagra de Almeida (2016), para quem "as Corregedorias-Gerais são garantias fundamentais da própria garantia do Ministério Público."

Assim é que, exemplificativamente, por indicação da Corregedoria Nacional em inspeção realizada no Ministério Público de Minas Gerais em 2016, a Corregedoria local incluiu, em seu novo Regimento Interno, disposições acerca do papel protagonista a ser a ela conferido por ocasião dos cursos de ingresso e vitaliciamento de novos Promotores de Justiça, momento em que, além da verificação da capacidade técnica, serão analisados aspectos como o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos.

Outrossim, as diretrizes da 'Recomendação de Maceió' buscam o aprimoramento da atuação institucional, em consonância com o papel do Ministério Público no processo de efetivação do acesso à justiça, nos termos dos artigos 3º, 5º, § 2º, 127 e 129 da Constituição da República.

Ressalte-se, neste ponto, que o acesso à justiça na atual quadra da história possui um conceito ampliado, que ultrapassa o mero sistema de resolução de conflitos por adjudicação, ganhando relevo o sistema de resolução pelo diálogo e pelo consenso capazes de efetivarem a proteção de direitos.[22]

19 Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01/2018.

20 **CARTA DE BRASÍLIA**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

21 **RECOMENDAÇÃO DE MACEIÓ**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, 2018.

22 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. I, p. 108, 2016.

A opção por um desses modelos reflete, em última instância, o próprio modelo de Ministério Público adotado, ou seja, o demandista ou o resolutivo.

Nesse sentido é que se entende que o Ministério Público demandista deve ser superado na medida em que o Poder Judiciário, especialmente pelo volume de ações em curso, não tem conseguido o melhor desempenho no atendimento das expectativas sociais diante das demandas envolvendo os direitos massificados.[23]

Deve-se perseguir a efetivação de um verdadeiro Ministério Público resolutivo que atue prioritariamente no plano extrajurisdicional tutelando os direitos e interesses massificados, sendo, para tal mister "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, as audiências públicas, de sorte a fazer seu uso efetivo e legítimo"[24].

É no âmbito do Ministério Público resolutivo que se encontra a atuação sintonizada com os objetivos e metas traçados pelo planejamento e demais instrumentos da administração estratégica, devendo sua observância ser objeto de aferição pelos sistemas avaliativos das Corregedorias-Gerais tendo em vista sua aptidão para conferir eficácia social às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

Com efeito, a 'Recomendação de Maceió' ratifica os aludidos valores e apresenta diretrizes para a formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público em estágio probatório, a exemplo de:

- Conhecimento das causas e deficiências sociais locais;
- Senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou ameaça aos direitos fundamentais;
- Atuação preventiva, com postura resolutiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional;
- Atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;
- Escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade, buscando, ainda, contribuir para a participação da comunidade diretamente interessada;
- Atuação para potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos;
- Atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos devidos;
- Atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos;
- Utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação.[25]

A observância a essas diretrizes devem se somar ao módulo prático da formação dos membros em início de carreira, enfatizando-se as áreas do conhecimento técnico-jurídico voltadas para a defesa e promoção dos direitos e garantias fundamentais, bem como às técnicas de gestão administrativa e funcional dos órgãos e unidades de atuação, com a priorização do Planejamento Estratégico do Ministério Público, dos Planos Gerais de Atuação, dos Programas de Atuação e respectivos Projetos Executivos.

23 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. I, p. 108, 2016.

24 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. I, p. 108, 2016.

25 **RECOMENDAÇÃO DE MACEIÓ**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, 2018.

5. CONCLUSÕES

O Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à justiça, sendo um múnus relativo à sua própria existência a defesa do regime democrático e a busca pela superação das desigualdades sociais.

A eficácia social da Instituição e a efetividade da atuação de seus membros devem ser caminhos incessantemente trilhados na busca do melhor desempenho de seu mister constitucional.

Tudo isso impõe à Instituição o desenvolvimento e implementação de um planejamento estratégico voltado à efetivação, via tutela dos direitos e garantias fundamentais, do princípio da transformação social, conforme delineado pelo art. 3º da Constituição da República.[26]

Conforme mostrado no presente estudo, diversos foram os atos normativos editados pelo CNMP com vistas à elevação do patamar de qualidade institucional voltada para a aplicação de mecanismos de planejamento e gestão de seus recursos humanos e materiais, a exemplo da recente edição, pela Corregedoria Nacional, da Recomendação de Maceió com o estabelecimento de diretrizes para o período do estágio probatório, propugnado pelos valores da eficiência, eficácia e resolutividade institucional para os membros recém-ingressos.

Em tal cenário, não pode o Ministério Público continuar a atuar conforme os ditames de um modelo majoritariamente demandista ou voltado ao cumprimento de aspectos meramente formais e quantitativos.

Ao contrário, deve buscar formas alternativas que levem em conta objetivos e metas definidos em um planejamento construído em conformidade com a realidade social na qual a Instituição e seus membros estão inseridos.

Quanto às Corregedorias-Gerais, devem rever seus métodos avaliativos, orientadores e fiscalizadores de modo a poderem aferir a atuação resolutiva e a relevância social das atividades desenvolvidas pelos atores institucionais desde o período do estágio probatório.

Para tanto, seus instrumentos de verificação da atividade funcional deverão levar em conta o alinhamento ao Planejamento Estratégico e aos Planos Gerais de Atuação, bem como o fomento às boas práticas institucionais.

Deve, em suma, haver constante estímulo à resolutividade e à eficácia jurídica e social da atuação funcional, à oportunização da participação da sociedade interessada por meio da realização de audiências públicas, ampliação da utilização das Recomendações e dos Termos de Ajustamento de Conduta, entre outros instrumentos.

Especialmente quanto ao período do estágio probatório dos novos integrantes da Instituição, é de fundamental importância, ainda, que as Corregedorias atuem junto aos Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional na definição da programação dos cursos de formação dos novos Promotores de Justiça, enfatizando a relevância das atividades desenvolvidas, com destaque para aquelas que sejam extrajurisdicionais e resolutivas.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107

26 **CARTA DE BRASÍLIA**. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **Revista jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 57-71, jan./jun. 2009.

CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; CARDOSO, Fabíola de Sousa. Metodologia avaliativa do estágio probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: evolução e desafios. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional.** Vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2017.

CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília.** Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. **Congresso Nacional do Ministério Público, Livro de Teses**, 17, 2007. Salvador: Venture Soluções Gráficas, p. 713-716, 2012.

LOTTI, Armando Antônio. Breves considerações sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. ii, p. 51-65, 2017.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI). PGA: **Plano Geral de Atuação Finalístico**: 2016-2017 – Caderno III – Diagnóstico / Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. Belo Horizonte: 2016. 115 p. Disponível em; <file:///C:/Users/Cassio/Downloads/PGA-Finalistico-2016-2017-Caderno-III-Diagn_stico.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. Ministério Público. Secretaria Especial de Planejamento Estratégico (SEPE). Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI). **Planejamento estratégico:** gestão com resultados: 2010-2023. Coordenadoria de Planejamento Institucional. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2012.

MOREIRA, Jairo Cruz; REGO, Cláudio Henrique Portela do. Gestão estratégica e Corregedoria Nacional. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. i, p. 439-453, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SEÇÃO II – A GESTÃO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

2.1. Estágio Probatório: reflexões sobre a importância do planejamento e gestão na atuação das Corregedorias do Ministério Público
Jairo Cruz Moreira, Samuel Alvarenga Gonçalves e Cássio Henrique Afonso da Silva 117

2.2. Gestão por Competências: inovando na formação e acompanhamento dos membros em Estágio Probatório
Alexandre Reis de Carvalho e Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho 131

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: INOVANDO NA FORMAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS MEMBROS EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

SKILLS MANAGEMENT: INNOVATING THE TRAINING AND FOLLOW-UP OF PROSECUTORS IN THE PROBATIONARY STAGE

Alexandre Reis de Carvalho[1]
Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho[2]

Resumo:

Promover a indução e efetivação de políticas públicas e **atuar** como **agentes de transformação social**, inclusive extrajudicialmente, têm sido constante **desafio** aos membros e servidores do Ministério Público brasileiro.

Contudo, **agentes de transformação social não nascem prontos, são formados**. A realidade laboral e o cotidiano funcional da atividade ministerial têm revelado que o profundo conhecimento do ordenamento jurídico pátrio e seu contemporâneo e correto manejo não são mais suficientes para capacitar (e transformar) o membro do Ministério Público em efetivo agente de transformação social; mais do que conhecimento científico e experiência profissional, são necessárias a internalização de **valores** e **habilidades** e a externalização de **posturas** e **atitudes**.

A identificação precisa e clara das competências (conhecimentos, habilidade e atitudes) minimamente necessárias para que membros e servidores possam estar alinhados e capacitados a desempenhar com eficácia a missão constitucional, valores e plano estratégico da instituição faz parte da adoção do modelo de gestão por competências no âmbito do Ministério Público.

Ainda que não seja possível realizar exame de seleção com foco na avaliação das competências profissionais (comportamentais) dos candidatos, os cursos de formação são a melhor oportunidade na carreira do membro de qualquer ramo do Ministério Público para desenvolver e internalizar – com eficácia e resultados expressivos – esses valores, habilidades, atitudes e comprometimento profissional de autêntico agente de transformação social. Essa é a **ponte de ouro** para a construção do ideário de um Ministério Público forte, independente, resolutivo, **transformador** e **a serviço** da sociedade brasileira.

A publicação da recente **Recomendação de Maceió** (Recomendação nº 01/2018 da Corregedoria Nacional do Ministério Público) trouxe a orientação para que questões competeciais pudessem ser introduzidas e desenvolvidas no modelo didático-pedagógico para os **cursos de formação** (ingresso e vitaliciamento), com ênfase no ensino profissional e ético-humanístico.

Portanto, o tema central deste artigo aborda os benefícios, modos e oportunidades pelos quais a gestão por competências pode e deve ser utilizada na estruturação dos cursos de formação e acompanhamento pelas Corregedorias dos membros em estágio probatório, valendo-se, para tanto, das orientações e recomendações contidas na Recomendação de Maceió e nas boas práticas e lições aprendidas em experiências de formação congêneres.

1 Promotor de Justiça Militar em Curitiba/PR. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho e pós-graduado em Ministério Público e Ordem Jurídica. Coordenador do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar (2013-2015). Coordenador do projeto social "Mais que Vencedores" de prevenção ao uso de drogas para jovens militares. Diretor-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Militar e Humanitário (2012-2018).

2 Advogada. Pós-graduada em Direito da Administração Pública, Docência do Ensino Superior e Direito Militar. Idealizadora e coordenadora dos projetos sociais "Mais que Vencedores" e "Pão Diário".

Palavras-chave: Ministério Público. Gestão por Competência. Curso de Formação. Estágio Probatório. Promotor de Justiça. Agente de transformação social.

Abstract:
The prosecutors and servants of the Brazilian Prosecution Service have been constantly ***challenged to act*** *as* ***social transformation agents*** *by promoting, inducting and implementing, even extra-judicially, public policies.*

Social transformation agents are not born ready*, but* ***are rather formed****. The Prosecution Service day-to-day activities and functional reality have revealed that the deep knowledge about our country's laws and their contemporary and proper ways of use are no longer enough to make a Prosecution Service member an effective agent of social transformation. Internalising* ***values****, developing* ***skills*** *and acting in accordance to the model of the* ***ideal public servant*** *requires more than scientific knowledge and professional experience, it requires a proper and well structured education in the beginning of the prosecutor's career.*

The objective of the adoption of the ***management skills*** *model within the Public Prosecutor's Office is the precise and clear identification of the required skills (knowledge, abilities and attitudes) in order for members and servants to be in synergy and, therefore, able to perform effectively the constitutional mission, uphold the values of the Institution and realize the defined strategic plan.*

As was revealed through the several ***courses of the admission and training*** *of freshman members in the Brazilian Public Prosecutor Service, it is not possible to measure the professional skills of candidates through the means of a selective process, the* ***training cycle*** *was shown to be the* ***best opportunity in the prosecutor's career*** *to develop, and also internalize, such skills so as to have the professional commitment* ***to become*** *an efective* ***social transformation agent****. This is the* ***golden bridge*** *to the construction of the ideario (mindset) of a Public Prosecutor Service strong, independent,* ***transformer*** *and the service of Brazilian society.*

*With this in mind, the recent publication of the Maceió Charter (****Recommendation nº 01/2018, of National Council of the Public Prosecutor****) recommends that matters of skill of public prosecutors be developed within the current didactic-pedagogical model dedicated to the admission and training of such servants, with emphasis to* ***professional****,* ***humanistic*** *and* ***ethical values****.*

This article addresses the benefits, opportunities and methods by which ***skills management*** *- in accordance to the guidelines and recommendations established by the* ***Maceió Recomendation*** *and, as well as, the experience acquired within the current model - might be the tool in structuring the processes of admissions and training of prosecutors.*

Keywords: *Prosecution Service. Skills Management. Course of admission and formation. Probationary Stage. Promotor de Justiça. Agent of social transformation.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Gestão por competências. 2.1. Dimensões das competências. 2.2. Mapeamento das competências. 3. Curso de formação e estágio probatório. 3.1. Recomendação de Maceió: propostas de inovações nos cursos de formação e acompanhamento do estágio probatório. 3.1.1. A formatação profissionalizante. 3.1.2. O conteúdo humanístico e ético-comportamentalista. 3.1.3. A formação continuada (realizada em etapas intercaladas). 3.1.4. Educação andragógica. 3.2. Escolha da equipe pedagógica e capacitadores (docentes). 3.3. Visita técnica, trabalhos de grupo e relatórios de estudo. 3.4. Desafios, lições aprendidas e boas práticas. 4. Considerações finais. 5. Referências

1. INTRODUÇÃO

No perfil pós-constitucionalista do Ministério Público brasileiro e sua missão de promover a indução e **efetivação das políticas públicas** para transmudação de garantias meramente formais em materiais, numa nação multicultural em desenvolvimento como a nossa, passou a prevalecer o entendimento de que o **desafio** dos membros e servidores do Ministério Público brasileiro é **atuar** como **agentes de transformação social**, promovendo a concretização, **inclusive extrajudicialmente**, de direitos e garantias fundamentais. (ALMEIDA, 2012)

Porém, essa atuação ministerial humanizada e transformadora não se constrói nos bancos das academias de Direito (cursos preparatórios para concurso) nem tampouco no dia seguinte à aprovação dos árduos certames públicos de provas e títulos para as carreiras ministeriais. ***Agentes de transformação***

social são feitos; não nascem prontos. Em nível coletivo e institucional, a construção de um Ministério Público indutor de políticas públicas e resolutivo demanda **gestão por competências**, programas de ação **(e capacitação) institucional** planejados, organizados, coordenados e **contínuos**, alinhados com a missão, valores e planejamento estratégico da instituição.

A enorme concorrência e o elevado grau de exigência presentes nos concursos públicos, em especial para as carreiras jurídicas de Estado, têm selecionado bacharéis em Direito com sólido, amplo e atualizado conhecimento científico (alguns ingressam com experiência no magistério e em outras carreiras jurídicas, livros publicados, mestrado e até doutorado), extraordinária capacidade de análise e solução de problemas técnico-jurídicos, comprovada determinação, tenacidade e disciplinada rotina laboral (de estudo). Entretanto, **a realidade** do cotidiano laboral do Ministério Público **tem demonstrado que as lacunas, deficiências e problemáticas que envolvem a atuação dos seus membros não estão relacionadas com o campo cognitivo ou intelectual destes**.

O papel constitucional e consequente arcabouço de atribuições, deveres, garantias, vedações e instrumentos de atuação do Ministério Público delineiam, ainda que implicitamente, as **competências** – conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes – **organizacionais** (da organização Ministério Público e suas equipes) e **profissionais** (das funções ou dos cargos de membros e servidores).

Várias dessas novas competências encontram-se normatizadas em diversos documentos aprovados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, tais como: Recomendação de Brasília, Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (Recomendação nº 54/2017), Política Nacional de Gestão de Pessoas (Recomendação nº 52/2017), **Recomendação de Maceió** (Recomendação CN-CNMP nº 01/2018), instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público e acordo de não-persecução penal (Resolução nº 181/2017); além de diversos documentos não normativos: acordo de resultados do "Encontro da Ação Nacional – Multiplicando a Estratégia: Gestão por Competências" (2014), II Recomendação de São Paulo por um Ministério Público Transformador (2015), *compendio de mejores prácticas en formación inicial del Fiscal Iberoamericano* da RECAMPI[3] (2015).

Contudo, é no campo das **competências profissionais (comportamentais)** – mais especificamente no que se refere às **habilidades e atitudes pessoais** na realização de um **trabalho** – que ocorrem a maior incidência de dissonâncias entre as expectativas e sentimento de realização dos membros e servidores do Ministério Público com a sua nova instituição e, ainda, com a natureza e modo que o seu serviço (público) deve ser prestado à sociedade.

Portanto, a **primeira pergunta** (ou situação-problema) que surge é: como fazer para selecionar membros e servidores que possuam as competências atitudinais e habilidades minimamente necessárias ao desempenho das atuais e complexas funções constitucionais atribuídas ao Ministério Público se os concursos públicos avaliam, predominantemente, aspectos e conteúdos no **campo cognitivo** (conhecimento científico dogmático, elaboração de texto, solução de casos, arguição oral) e, às vezes, no **campo psicomotor** (condução de veículos, digitação, defesa pessoal, instrução de tiro e outros congêneres)? Será que a atual forma dos concursos públicos, não obstante se mostrar como um método democrático e isonômico, oferece os recursos necessários para o recrutamento de candidatos com competências suficientes ao desempenho das carreiras jurídicas no atual cenário social e político do país?

A **segunda questão** decorre da primeira: imagine que – apesar das regras de objetividade dos editais e formas de avaliação que devem reger os concursos públicos para as carreiras jurídicas – fosse possível aferir nesses certames tais competências, em algum grau; será que, após o ingresso, haveria a necessidade-oportunidade de orientar, desenvolver e avaliar o desempenho dos novos membros e servidores de acordo com as competências atitudinais e de habilidades necessárias e compatíveis com as demandas, atribuições, valores e planejamento estratégico do Ministério Público?

3 Rede de Capacitação do Ministério Público Ibero-Americano.

Será que as escolas e centros de estudos e aperfeiçoamento funcional (CEAF) dos Ministérios Públicos, atualmente, cumprem bem o seu papel ao estruturar e formatar os **cursos de formação** (ou também denominados de cursos de ingresso e vitaliciamento) com conteúdos, prioritariamente, dogmáticos e jurídicos, ainda que em formato prático e profissionalizante; ou, uma **abordagem** preponderantemente **ética-comportamentalista-humanística** no conteúdo dos cursos de formação seria a grande oportunidade e possível solução para o desenvolvimento dessa demanda por competências ministeriais?

E a **terceira e última pergunta** que se apresenta abarca o vitaliciamento dos membros e o papel das Corregedorias-Gerais nesse processo: será que o acompanhamento e orientação das Corregedorias-Gerais (e Secretarias-Gerais, no que se referem aos servidores) poderiam se valer de algum parâmetro ou mapeamento das competências comportamentais para implementar **aspectos qualitativos e objetivamente mensuráveis** na instrumentalização e avaliação do desempenho dos membros em estágio probatório para fins de vitaliciamento (estabilização para os servidores)?

2. GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

De acordo com o dicionário de competências no Ministério Público Federal (2017), a gestão por competências é um **modelo de gestão estratégica** que promove a identificação das competências organizacionais necessárias para que a instituição atinja seus objetivos.

O **objetivo** é reduzir as diferenças entre o desempenho que a instituição necessita e o desempenho efetivo dos seus integrantes, ou seja, a ideia é que os conhecimentos, as habilidades e as atitudes dos servidores sejam desenvolvidos e alinhados à missão, à visão e aos valores da organização.

A definição de **gestão** está atrelada ao ato de gerir, organizar, gerenciar processos e pessoas nas organizações, direcionado para uma **finalidade estratégica**.

Por sua vez, o conceito de **competências** está baseado na combinação sinérgica de **conhecimentos, habilidades e atitudes**, expressas pelo desempenho profissional, em um determinado contexto organizacional.

De acordo com a **Política Nacional de Gestão de Pessoas** no âmbito do Ministério Público brasileiro (Recomendação nº 52/2017), aprovada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, **competência** é conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das funções dos integrantes da Instituição, voltados para o alcance dos resultados organizacionais.

Para Pantoja (2015), competência é o **desempenho** expresso pela pessoa em determinados contextos profissionais, em termos de comportamentos e realizações decorrentes da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho.

Portanto, o **aspecto comportamental** é uma parte crucial da competência: não são só o conhecimento e as habilidades técnicas ou especializadas que as pessoas trazem para o seu trabalho que são relevantes. Comportamentos como comunicação, trabalho em equipe, flexibilidade e habilidades interpessoais desempenham um papel crucial na forma como as pessoas desempenham seus deveres em consonância com as estratégias da organização.

Portanto, a mobilização das competências **(conhecimentos, habilidades e atitudes) sempre se revelará em comportamento**s observáveis, que se expressam na **ação** ou **desempenho** dos indivíduos.

Dessa forma, a gestão por competências deve ser compreendida como um processo contínuo e deve estar alinhada com as estratégias organizacionais.

No âmbito do Ministério Público brasileiro, a implementação da gestão por competências permite: a) responder à demanda de celeridade, de qualidade na prestação dos serviços, de inovação contínua e desenvolvimento permanente dos seus integrantes; b) identificar as competências necessárias à consecução

dos objetivos institucionais com vistas ao alcance de desempenho superior dos integrantes do MPF; e c) refletir externamente na melhoria dos serviços finais entregues à sociedade.

No âmbito da mencionada **Política Nacional de Gestão de Pessoas** há 14 (quatorze) referências à expressão "competências", no sentido de estabelecer diretrizes para que sejam elaboradas estratégias, planos e ações de capacitação com base na **gestão por competências**; e valorizadas e desenvolvidas as competências direcionadas ao **aprimoramento do desempenho** pessoal e profissional, atual e futuro, por meio de **educação corporativa**.

2.1. Dimensões das competências

Uma competência profissional resulta da mobilização, por parte do indivíduo, de uma combinação recursos, de modo que as competências de uma pessoa decorrem da aplicação conjunta, no trabalho, de **conhecimentos, habilidades e atitudes**, que representam os três recursos ou **dimensões da competência**.

De acordo com Pantoja (*apud* Durand), **conhecimento** corresponde a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, que lhe permitem "entender o mundo". Refere-se ao saber que a pessoa acumulou ao longo da vida.

Como já asseverado, os atuais modelos de concursos públicos de admissão e a relação candidato-vaga têm sido satisfatórios para selecionar membros e servidores com excelente grau de conhecimento dogmático jurídico aplicado.

Por sua vez, a **habilidade** está relacionada ao saber **como fazer** algo ou à capacidade de **fazer uso produtivo do conhecimento**, ou seja, de utilizar os conhecimentos em uma ação.

Para Katz, existem três tipos de habilidades importantes para o desempenho administrativo bem-sucedido: as habilidades técnicas, as habilidades humanas e as habilidades conceituais.

As **habilidades técnicas** estão relacionadas com o **fazer**, isto é, com o trabalho com "coisas", como processos materiais ou objetos físicos e concretos e envolvem o uso de conhecimento especializado e facilidade na execução de técnicas motoras ou manipulativas.

As **habilidades humanas** estão relacionadas ao trabalho com pessoas e referem-se à facilidade de relacionamento interpessoal e grupal. Envolvem a capacidade de comunicar, motivar, coordenar, liderar e resolver conflitos pessoais ou grupais (saber trabalhar com pessoas e por meio das pessoas). A instituição que possui o adjetivo público, como o Ministério Público, deve ser integrada por pessoas com vocação e habilidade de gostar de pessoas e cuidar de assuntos relacionados às pessoas, de todos os gêneros e classes; e isso não se aprende nas faculdades nem em cursos preparatórios para concursos.

As **habilidades conceituais** envolvem a visão da organização ou da unidade organizacional como um todo, a facilidade em trabalhar com ideias e conceitos, teorias e abstrações. Estão relacionadas com o pensar, com o raciocinar, com o diagnóstico das situações e com a formulação de alternativas de solução dos problemas.

Finalmente, a **atitude**, terceira dimensão da competência, refere-se a **aspectos sociais e afetivos** relacionados ao trabalho. Atitudes são estados complexos do ser humano que afetam o seu comportamento em relação a pessoas, coisas e eventos, determinando a escolha de um curso de ação pessoal. Está relacionada a sentimentos, emoções ou grau de aceitação ou rejeição da pessoa em relação aos outros, a objetos ou a situações. Portanto, atitudes significam interesse e determinação. É o **querer fazer**, colocar a competência em prática quando a situação assim exigir.

Para realizar a tutela multidimensional dos direitos fundamentais e das políticas públicas nessa área, é preciso pensar (e agir) além dos padrões estabelecidos (e do cartesianismo legalista) para encontrar soluções

sociais e jurídicas eficazes, mormente quando faltam recursos ou as normas e mecanismos de controle estatais formais revelam-se pouco eficientes.

Ademais, tem sido principalmente na área dos direitos fundamentais o ponto de partida para o desenvolvimento e legitimação de "técnicas de atuação flexibilizadas" e "resolutivas" para atender as necessidades desses direitos materiais (no caso em concreto), mesmo que não previstas expressamente em lei.

Para tanto, é preciso vontade, coragem, sensibilidade e criatividade técnica para abandonar os modelos de atuação "formalistas e demandistas" e adotar atuação preventiva, resolutiva e pacificadora comprometida com a realidade político-econômica e necessidades sociais e individuais indisponíveis.

Diante do universo de competências individuais, organizacionais e profissionais, nas suas variadas dimensões e complexidades, como identificar o conjunto mínimo de conhecimentos, habilidades e atitudes devem ser buscadas e desenvolvidas nos membros e servidores do Ministério Público?

2.2. Mapeamento das competências

O mapeamento das competências, como o próprio nome já diz, é o processo que proporciona a identificação das competências necessárias à consecução dos objetivos institucionais, com vistas ao alcance da excelência de atuação de membros, servidores e da instituição como um todo.

O mapeamento deverá identificar quais são as **competências organizacionais** para então delinear as **competências profissionais (**ou **individuais)**.

A partir do mapeamento das competências, e definidos os conjuntos de capacidades, talentos, valores, princípios, comprometimento alinhado com estratégias institucionais, poderão ser implementadas nos editais dos certames – na medida do objetivismo possível – e na aplicação das provas: questões e situações-problemas que abarcam as competências que vão além do conhecimento jurídico dogmático aplicado; ou seja, que possam avaliar as competências atitudinais e habilidades mapeadas e necessárias para instituição cumprir sua missão com eficácia.

Superada essa fase de seleção e admissão, o **mapeamento** das **competências** organizacionais e profissionais (ou comportamentais) permitirão que os órgãos da Administração Superior e as escolas e centros de estudos e aperfeiçoamento funcional (CEAF), conjuntamente, possam elaborar a formatação, eixos estruturantes, metodologias, perfil dos capacitadores e o conteúdo programático dos cursos de formação (ingresso e vitaliciamento) que promovam, com ênfase, a capacitação e o desenvolvimento das três dimensões das competências: conhecimento, habilidades e atitudes devidamente mapeados nas áreas gerenciais e de atividade finalística.

3. CURSO DE FORMAÇÃO E ESTÁGIO PROBATÓRIO

Consoante estudos elaborados pela Rede de Capacitação do Ministério Público Ibero-Americano (**RECAMPI**, 2015) e conclusões do II Encontro Nacional – Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras (**II Recomendação**[4] **de São Paulo** por um Ministério Público Transformador), o curso de formação (realizado durante o período do estágio probatório) é o momento em que os **membros** (e servidores) recém-ingressos encontram-se **mais abertos** e **desejosos** de novos **ideais** e **conteúdos** e menos influenciados por fatores imponderáveis do cotidiano. Sem dúvida, é a **oportunidade de ouro** para desenvolver **competências**, genuinamente, **ministeriais, com destaque para as habilidades e atitudes comportamentais necessárias à** construção do Ministério Público forte, independente, **transformador** e a **serviço da sociedade.**

4 Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2575635.PDF>. Acessado em: 16 mar. 2018.

Somente com a **implementação de mudanças significativas** e **inovadoras** na realização dos cursos de formação para os recém-empossados membros e servidores do Ministério Público brasileiro, a partir do estabelecimento da **formatação profissionalizante**, **conteúdo humanístico comportamental**, realização em **etapas intercaladas**, ao longo do período do estágio probatório, e o emprego da **metodologia andragógica**, o que **possibilita** a **formação de membros** (e instituição Ministério Público) **com valores, habilidades e atitudes humanísticas** e institucionais para **atuar** de **modo resolutivo** e, principalmente, **preventivo** nas principais conflituosidades de interesses sociais.

Importante relembrar que a realização de **curso oficial de preparação** realizado ou reconhecido por escola nacional de formação ou aperfeiçoamento de magistrados (igualmente exigidas para os membros Ministério Público brasileiro) é mandamento constitucional estabelecida no art. 93, inc. IV, combinado com o art. 129, § 4º, da CF/88, ambos com redações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004, e constitui etapa obrigatória ao processo de vitaliciamento.

Invariável as explícitas e implícitas motivações políticas, sociais e jurídicas do legislador constituinte derivado, nenhuma norma infralegal tratou de regulamentar essa exigência constitucional, o que tem possibilitado a existência de distintas abordagens e estratégias metodológicas, execuções e resultados nos cursos de formação de cada um dos trinta Ministérios Públicos que integram o Ministério Público brasileiro, apesar de todos esses ramos possuírem a mesma missão, funções e princípios institucionais, tanto no plano constitucional quanto legal (LC nº 75/93 e Lei nº 8.625/93).

Em relação a tanta diversidade e questionada eficácia dos cursos de formação (de ingresso e de vitaliciamento), os **itens 63, 16 e 79** da citada **II Recomendação de São Paulo** para um Ministério Público Transformador (2015) contêm **conclusões** no sentido de que os **cursos de formação** dos agentes políticos do Ministério Público em estágio probatório, realizados pelas Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos (CEAFs), **devem ser repensados**, visando à adoção de um **formato interdisciplinar**, dada a inadequação da preponderância da dogmática jurídica na formação universitária e nos concursos de ingresso.

Especificamente ao que se refere aos concursos públicos de admissão (provas e títulos), traz conclusões de que é necessária a modificação do modelo de escolha (formas de ingresso) dos membros do Ministério Público, com o desenvolvimento de instrumentos de **seleção de candidatos** preparados para **lidar** com a concretização das **políticas públicas** (interlocução social e interinstitucional) e **direitos fundamentais** (realidade e desenvolvimento social); entre outras áreas competenciais e gerenciais do cotidiano funcional

Até recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público havia editado duas Resoluções acerca de conteúdos programáticos (compulsórios e pontuais) a serem incluídos nos currículos dos cursos de formação: **Resoluções CNMP nº 93/2013** e **nº 25/2014**.

Entretanto, a **Resolução CNMP nº 146**, de 21/06/2016, criou a **Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP)**, que nasce com atribuições de *"regulamentar os cursos oficiais para o ingresso, a formação inicial e o aperfeiçoamento dos membros"*, promover o credenciamento e controle desses cursos, estabelecer critérios de notas, elaborar tabela de remuneração de professores e fixar o ***"modelo didático-pedagógico do ensino profissional e humanístico"*** para os membros do MP, entre outras tarefas.

Destacando a necessidade da **formação profissionalizante** dos cursos de formação, o então presidente do CNMP declarou que o **objetivo principal da UNCMP** é oferecer cursos de treinamento e produzir uma "cultura institucional própria do Ministério Público". Para o então Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot, é preciso que promotores e procuradores tenham conhecimento suficiente para que investigações de lavagem de dinheiro sejam homogêneas, seja no Amazonas ou no Rio Grande do Sul; ou seja, são necessários cursos para superar "aquilo que as escolas clássicas de Direito não oferecem para nossa profissão" e "não se aprende em nenhuma escola como investigar, interrogar e negociar, nem

técnicas de tratamento de dados telefônicos"[5]. Além dessa preocupação e valorização do desenvolvimento da capacidade técnica-finalística – conteúdo que é mais frequentemente desenvolvido e demandado nos cursos de aperfeiçoamento; deve-se ter a noção, clara, de que a **formação humanística** e **comportamentalista** devem ser os pilares dos cursos de formação (ingresso e vitaliciamento).

Embora não tenha sido abordada na **Resolução CNMP nº 146**, de 21/06/2016, a definição do que seja **formação humanística**, respectivo conteúdo programático (mínimo ou essencial) e outras discussões acerca dessa temática podem ser encontrados em estudos técnicos acerca da ciência do ensino-aprendizagem (diversos autores) e, no âmbito jurídico, na Resolução CNJ nº 75/2009, Resolução ENFAM nº 02/2016 e nos autores Reale (2005), Comparato (2007), Matos (2011), Ayres Brito (2012) e Maciel (2012).

Mais recentemente, a Resolução CNMP nº 152/2017 (**Política Nacional de Gestão de Pessoas**) trouxe diversas orientações acerca das **dimensões biológica, psicológica, social, organizacional e espiritual** que devem ser identificadas nos processos de recrutamento, formação e aprimoramento continuado no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Contudo, diversas experiências bem-sucedidas, ainda que isoladas e empíricas, têm se revelado em boas práticas que têm inspirado o debate e propostas de alterações nas atuais abordagens e *práxis* dos cursos de formação e de recomendações, em âmbito local e nacional, consoante será abordado a seguir.

A experiência produzida no **Ministério Público do estado de Santa Catarina** é um paradigma positivo no desenvolvimento humanístico e comportamentalista. A cultura da gestão por competências e o mapeamento destas vêm sendo desenvolvidos desde 2012, o que já trouxe significativas e inovadoras alterações no modelo didático-pedagógico e no conteúdo dos **cursos de formação** daquele Órgão, o que pode ser verificado no teor do Ato[6] Conjunto nº 670/2013/PGJ/CGMP-MPSC, de 19/12/2013.

Outra **experiência inovadora** - abordagem profissionalizante, conteúdo ético-comportamentalista e metodologia andragógica - que teve boa acolhida no universo das escolas e centros de estudos e aperfeiçoamento funcional dos Ministérios Públicos foi o curso de ingresso e vitaliciamento para promotores de Justiça Militar, realizado no período de novembro de 2013 a março de 2015. O relatório técnico, conteúdo programático, imagens e avaliação desse curso encontram-se disponíveis em: <http://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2015/10/relatorio-tecnico-civ.pdf>.

3.1. Recomendação de Maceió: propostas de inovações nos cursos de formação e acompanhamento do estágio probatório

Além da mencionada necessidade de bem conhecer, por meio do mapeamento, as competências profissionais (ou comportamentais) desejáveis aos atuais e futuros membros (e servidores) do Ministério Público, a fim de implementar melhores métodos de seleção que busquem identificar conhecimentos, habilidades e atitudes mais alinhados com a missão, valores e planejamento estratégico da Instituição ministerial, os cursos de formação são excelentes (e, talvez, a maior e melhor) oportunidades de concretizar ***"o ensino profissional e humanístico"*** idealizado pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP), recém-criada pela Resolução CNMP nº 146, de 21/06/2016.

Nessa mesma esteira, a Corregedoria Nacional do Ministério Público criou, por meio do **Procedimento**[7] **de Estudos e Pesquisas nº 09/2017**, grupo de trabalho

> visando realizar pesquisas, estudos, análises e apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, em suas Escolas Institucionais e Corregedorias, no que se refere ao

5 Entrevista concedida ao CONJUR e disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-18/ministerio-publico-padronizar-cursos-concursos-pais>. Acessado em: 16 mar. 2018.

6 Texto disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=1643>. Acessado em: 15 mar. 2018.

7 Texto disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Despacho_instaurativo.pdf>. Acessado em: 15 mar. 2018.

> estágio probatório de membros da Instituição, de modo a abranger a gestão da formação humana, os cursos de ingresso, os cursos de vitaliciamento, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias.

Após a elaboração dos estudos e pesquisas, as conclusões foram apresentadas ao Corregedor Nacional do Ministério Público, que compartilhou o conteúdo desse estudo com todas as chefias dos Ministérios Públicos, corregedores-gerais, associações de classe de membros, diretores de escolas e centros de estudos e aperfeiçoamento funcional, a fim de que analisassem e oferecessem suas críticas e contribuições.

Desse somatório de experiências, particularidades e esforços intelectuais foi elaborada a denominada **Recomendação de Maceió** (Recomendação CN-CNMP nº 01/2018, de 15/03/2018), que trata especificamente da implementação e compatibilização das diversas demandas comuns ao Ministério Público brasileiro no modelo didático-pedagógico dos **cursos de ingresso e de vitaliciamento**, com ênfase no ensino profissional e ético-humanístico, e, ainda, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias durante o **estágio probatório**.

Em síntese, propõe-se a **implementação de mudanças significativas** e **inovadoras** na realização dos cursos de formação para os recém-empossados Procuradores da República, Procuradores do Trabalho e Promotores de Justiça, a partir do estabelecimento da **formatação profissionalizante** (em contraposição ao tradicional modelo teórico dogmático expositivo de sala de aula), **conteúdo ético-comportamental** (em contraposição ao conteudismo técnico-jurídico), realização em **etapas intercaladas** (o que permite a concomitância da prática laboral com a formação orientada), ao longo do período do estágio probatório, e o emprego da **metodologia andragógica** (conceito de educação voltada para o adulto), o que **resulta** na **formação de membros** (e da Instituição Ministério Público) **com valores, habilidades e atitudes humanísticas e institucionais para atuar de modo resolutivo** e, principalmente, **preventivo** nas principais causas dos problemas sociais, o que, nas palavras do então Ministro Sepúlveda Pertence, representa o exercício constitucional de uma magistratura ativa na defesa da ordem jurídica democrática.

3.1.1. A formatação profissionalizante

A opção pela **formatação profissionalizante** proporciona que as abordagens didáticas e metodologias de ensino sejam selecionadas e orientadas, predominantemente, ao emprego efetivo de cada conhecimento no planejamento, processo decisório e executório do cotidiano **pessoal** (realidade e desafios, construção de valores, realização de justiça social, atuação ética, uso equilibrado do poder e prestígio, comunicação interpessoal etc.) e **profissional** (elaboração de peças e simulação de sustentação oral em julgamentos, emprego de técnicas e utilização de ferramentas institucionais de apoio à atividade finalística, desenvolvimento na área de interlocução interinstitucional e na gestão administrativa e de pessoas, análises de cenário, alinhamento com o planejamento estratégico institucional, liderança, atuação interagências e em força-tarefa etc.). Esta **formatação profissionalizante contrapõe-se** ao modelo teórico dogmático expositivo de sala de aula, ainda, predominante, nos bancos escolares e das academias de Direito (inclusive nas pós-graduações).

Portanto, a realização de **atividades fora do ambiente de sala de aula** tem a finalidade de construir e desenvolver competências (que vão além de vertente cognitiva) que se aproximem ao máximo da completude das atribuições e realidade do cotidiano das instituições e atores com interlocução ou parceria na atuação ministerial: Poder Judiciário, nas suas várias instâncias, Advocacia (pública e privada), Poder Legislativo, Poder Executivo (órgãos de segurança pública, órgãos de fiscalização, agências regulatórias, presídios e órgãos de privação de liberdade, hospital de internação psiquiátrico [medidas de segurança]), organismos da sociedade civil organizada, comunidades carentes, representações de classe e projetos sociais etc.

A oportunidade para "quebrar" a rotina de gabinete e de fóruns dos membros do Ministério Público e proporcionar-lhes conhecimentos da realidade social, que somente podem ser adquiridos nessas

interlocuções e compreensões diretas com os atores e contextos da "vida como ela é", de forma previamente orientada e uniformizada pela equipe pedagógica, como forma e possibilidade de estudo de campo e, posterior, dinâmicas de grupo entre os membros em formação – com reflexões acerca do papel e possível atuação resolutiva do Ministério Público naquelas realidades – parecem ser a eficaz e concreta forma de conquistar "mentes e corações" ministeriais vocacionados para a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de fortalecer os princípios da unidade e indivisibilidade institucional. A mesma metodologia aplica-se aos treinamentos de combate à microcriminalidade.

Nesse sentido, são as orientações e conclusões trazidas na *X Asamblea General de la* RECAMPI, ocorrida em **abril de 2015**:

> *Para adquirir competencias, se recomienda formar a los futuros jueces y fiscales a través de metodologías que se basen en un **65% de práctica** y solo un **25% de observación** y un **10%** de competencias para aplicar el conocimiento, la metodología se debería centrar **en escucha**. Em consequência, si el principal objetivo de la atividade de fomación es el dessarollo de competências para aplicar el conocimiento, la metodologia, asi como clases interactivas, casos prácticos, juegos de roles, simulaciones de juicios, ejercicios interactivos y ejercicios de resolución de problemas*" e, em especial, a realização de "***visitas de estudio** (policía, centros penitenciarios, servicios sociales, etc.) tanto a nivel nacional como internacional, seguidas de debates, reflexiones y práctica, talleres interactivos basados en un único o en varios temas con casos prácticos/cuestiones de debate, que se hayan elaborado previamente y de forma ocasional*"; afinal, "*estas **actividades externas** centradas en poner al juez o fiscal en contacto con la realidad social, permiten adquirir un conocimiento de primera mano, sin intermediarios, con el fin de alcanzar un reconocimiento social que debe regir el periodo inicial de la formación. Otro objetivo de las actividades es alentar el diálogo entre los actores jurídicos con los que tendrá que estar en contacto el juez o fiscal.* (destaques e grifos do autor)

3.1.2. O conteúdo humanístico e ético-comportamentalista

Não se promove a justiça (nem tampouco justiça social) somente com sólida formação jurídica e boa vontade. Para o educador suíço Johann Pestalozzi, a formação do indivíduo e a construção do conhecimento passa necessariamente pelas dimensões de "mente, mãos e coração" (*Kopf, Herz und Hand*). No universo corporativo contemporâneo, os fundamentos e princípios que estruturam a "gestão da competência" têm se concentrado no estudo e desenvolvimento tridimensional das competências humanas: **conhecimento, habilidade e atitude**.

Buscou-se o **conteúdo ético-humanístico-comportamentalista** para contrapor-se ao conteudismo técnico-jurídico, uma vez que estes conhecimentos (técnico-jurídicos), ainda que específicos e aprofundados, podem ser encontrados nos manuais de Direito, Administração e Governança Pública, nos livros de doutrina e na jurisprudência. Ensinar a eficaz e resolutiva aplicação do Direito nas relações laborais, gerenciais, individuais e sociais é o grande desafio dos cursos de formação e de toda equipe pedagógica.

Portanto, **optar por desenvolver conteúdos humanísticos e ético-comportamentalistas possibilita a identificação e reflexão das questões de ordem pessoal, familiar, social, laboral, intrainstitucional e interinstitucional** – direta ou indiretamente – na realização das atribuições do Promotor ou Procurador, seja na prestação jurisdicional do Estado ou na via extrajudicial, assim como na gestão administrativa e de pessoal nas diversas unidades de lotação.

Aspectos como o autoconhecimento, psicodinâmica do trabalho, higidez física e mental, vida familiar, estruturas e relações sociais, finanças pessoal, gerenciamento do estresse, consumismo, (a arte da) comunicação e convivência no trabalho em equipe, *midia training*, discursos criminológicos, política criminal e justiça restaurativa, a promoção de justiça na sociedade contemporânea, ética, cidadania, atualidades e realidades sociais, políticas e econômicas devem fazer parte da preparação cognitiva, afetiva, axiológica e atitudinal para o aprofundamento de temas e atividades próprias da atuação ministerial.

Para tanto, o **conteúdo programático**, mínimo e comum, dos cursos de formação deve resgatar a consciência ontológica e teleológica da **função primária do membro do Ministério Público, que é servir, principalmente, servir a causa pública**, a fim de que **todo o aparato estatal** e ferramental institucional **disponíveis ao "Promotor de Justiça" destinem-se exclusivamente às atividades de servir a sociedade** na qual se está inserido. Afinal – e muito além do positivismo pátrio e histórico – o radical latino ***minister***, que dá origem às palavras ministério e ministro, **significa servo ou ajudante**, **aquele que se diminui para servir à causa maior do que si próprio**.

Por isso, faz-se necessário o desenvolvimento da consciência situacional dos novos membros, objetivando-se a construção conjunta e consequente internalização de valores autênticos e coerentes com as premissas legais que tutelam a atuação ministerial, a fim de que práticas ministeriais isoladas (e questionáveis) não interfiram nesse processo de formação e amadurecimento funcional.

Sem prejuízo ou desvalor da relevantíssima independência funcional, tem sido pacífico o atual entendimento de que, cada vez mais, é necessária a colaboração e **atuação interagências (ou em forças-tarefa)** para enfrentar a organização, mobilidade e criatividade dos grupos que infringem a lei, sendo essencial, portanto, a capacitação e aplicação nas habilidades de interlocução interinstitucional, comunicação, empatia e confiança, o que se constrói fortemente com a valorização equilibrada dos princípios institucionais da unidade e indivisibilidade.

Ser autoridade sem ser autoritário; ser apaixonado pelo trabalho sem ser apegado ou dependente da instituição e das liturgias do cargo; ser eficaz e eficiente no trabalho sem se tornar obsessivo ou descuidado com a própria vida pessoal; manter-se atualizado e capacitado sem se tornar presunçoso ou arrogante; ser forte e tenaz sem ser agressivo ou inflexível; ser respeitoso e gentil sem ser frágil ou omisso; enfim, **servir sempre a causa pública e não permitir ser servido ou servir-se dos direitos e prerrogativas do cargo** – são mais do que questões intrínsecas a cada indivíduo; são capacidades e valores que devem ser desenvolvidas e renovadas em todos os membros do Ministério Público brasileiro.

3.1.3. A formação continuada (realizada em etapas intercaladas)

A realização do Curso de Formação em etapas intercaladas tem a finalidade de **não submeter** os recém-ingressos membros a uma **longa e ininterrupta atividade** de formação e capacitação (mínimo de 360 h/a – ao longo de 12 a 18 meses), pois além de a atividade acadêmica ininterrupta ser extremamente cansativa para qualquer pessoa adulta, os aprovados no concurso são egressos de estressante jornada de estudo e elevada tensão emocional; além, é claro, do inevitável e desgastante afastamento do convívio familiar, às vezes remontando à época do concurso. Dependendo da cidade de origem do novo membro, um final de semana é muito pouco tempo para a visitação das suas raízes familiares.

De igual modo, a longa espera produzida pela conclusão de curso de formação, na eventual modalidade ininterrupta, frustrará a expectativa e motivação inicial para a nova e tão esperada carreira e, ao mesmo tempo, interfere negativamente no aprendizado, na participação e proatividade dos discentes. Por mais empolgantes e inéditas que sejam as atividades do curso, a "cabeça" dos novos membros estará sintonizada nas expectativas da nova cidade, nova residência, realização do transporte do veículo e móveis, nova escola para os filhos, novo trabalho para o(a) esposo(a), etc. O rendimento acadêmico, na modalidade ininterrupta, é baixo, e a tensão emocional é alta.

Além do mais, a utilização de **etapas intercaladas** possibilita que os novos membros possam construir o conhecimento, concomitantemente ao enfrentamento dos desafios e dúvidas inerentes ao início do novo mister. Dessa forma, a motivação para participar de cada nova etapa e o desenvolvimento das atividades são marcados pela ativa participação dos discentes, com intervenções pertinentes, densas e contextualizadas com a realidade funcional.

A natural **troca de experiências presencial** realizada entre os discentes, que se encontram na mesma situação laboral (curso de formação e estágio probatório) – que ocorrem nos intervalos,

deslocamentos e até mesmo nas atividades e encontros extracurso – complementam a construção do conhecimento aplicado, de forma extraordinária, e também proporcionam o surgimento do espírito de grupo, unidade e amizades.

Para a coordenação e, igualmente, para os órgãos (escola ou unidade ministerial de capacitação e administração superior do respectivo ramo) envolvidos no planejamento, coordenação e execução do curso, é muito positiva a realização em módulos, a fim de não sobrecarregar a estrutura de apoio ao curso e, principalmente, permitir a execução de importantes, pontuais e generalizados ajustes em cada nova etapa.

Para tanto, revela-se fundamental a realização de avaliações do curso ao término de cada etapa, envolvendo discentes, docentes, órgãos da administração superior e equipe de coordenação pedagógica, objetivando a identificação, análise e implementação dos **ajustes acadêmicos, humanísticos e comportamentais necessários.** Além do mais, essas avaliações parciais a cada etapa do curso (e não dos discentes, mas a partir destes) são relevantes para a formulação do Relatório Final de Atividades, a ser entregue para a respectiva Procuradoria-Geral, Corregedoria, escola ou unidades de capacitação entre outros órgãos, e servir de memória para o aperfeiçoamento de cursos futuros, tanto de formação quanto de aperfeiçoamento.

3.1.4. Educação Andragógica

A andragogia (do grego: *andros* – adulto; e *gogos* – educar) foi definida por Malcom Knowells, no século XX, como **a arte e ciência de ajudar o adulto a aprender**, em oposição à pedagogia, que cuida do ensino de crianças, onde o foco está no educador. Os adultos, devido às experiências que já adquiriram e o conhecimento construído a partir da realidade, buscam desafios e soluções que façam diferença em suas vidas. Eles aprendem melhor quando o assunto tem relação com sua vida diária. O aluno adulto diferencia-se dos demais na consciência de que precisa daquele conhecimento e que este lhe faz falta.

No modelo andragógico, o professor é considerado um facilitador e, como tal, sua **relação com os alunos é horizontal**, tendo como principal característica o diálogo, o respeito, a colaboração e a confiança. O clima propício para a aprendizagem, segundo o modelo andragógico, tem como características o conforto, a informalidade e o respeito, garantindo, assim, que o aluno se sinta seguro e confiante. A andragogia, enquanto modelo para a educação de adultos, é caracterizada pela participação dos alunos, pela flexibilidade e pelo foco no processo, ao invés da ênfase no conteúdo.

A **educação de adultos** (ou para adultos) tem como princípios: a necessidade dos adultos em saber a finalidade, o "porquê" de certos conteúdos e aprendizagens; a facilidade dos adultos em aprender pela experiência; a percepção dos adultos sobre a aprendizagem como resolução de problemas; a motivação para aprender é maior se for interna (necessidade individual) e se o conteúdo a ser aprendido ser de aplicação imediata; e os adultos trazem uma bagagem de experiências que podem contribuir para sua própria aprendizagem.

O conhecimento da metodologia utilizada na educação andragógica é **fundamental** para o êxito transformador (e não somente informador) **do curso**, desde a sua fase de concepção, planejamento geral e específico, escolha dos temas e respectivos capacitadores, até a individualização e realização de cada atividade.

3.2. Escolha da equipe pedagógica e capacitadores (docentes)

Rubem Alves (2007), ao descrever a escola dos seus sonhos, afirma que os "Mestres Zen" eram educadores estranhos, esquisitos, pois tinham como objetivo "desensinar" seus discípulos para que (estes) pudessem ver, a partir do novo, como nunca tinham visto. Nietzsche, seu filósofo favorito, dizia que "a primeira tarefa da educação é ensinar a ver"; enxergar para aquém e para além do mundo (e da sua individualidade e instituição).

O objetivo de qualquer curso de formação (e não somente de informação) deve ser o de desenvolver competências humanas para que o aluno consiga ver o que está diante dos seus olhos e, ao mesmo tempo, enxergar além daquilo que lhes é dado e mostrado, ou seja, formar pessoas e profissionais que busquem, interroguem e não se conformem com verdades postas, e, então, consigam transformar a realidade.

Nesse contexto de (trans)formação, em que o foco está no discente (e não no conteúdo), a metodologia pedagógica a ser adotada no curso deve ter o objetivo de desconstruir verdades e valores postos para que os discentes possam aprender a ver o que antes não viam (aquém e além do positivismo do seu mister). Por isso, a diversidade na formação e origem dos capacitadores é fundamental para não se (re)produzir mais do mesmo, o que, geralmente, ocorre nos cursos em que somente colegas de profissão (ainda que especialistas e experientes) falam para colegas de profissão. Em um curso de formação de agentes de transformação social, não há espaço para diálogos tradicionais e verticalizados, do professor (superior) para o aluno (inferior ou inexperiente).

Os discentes adultos necessitam ver, ouvir e sentir outras culturas e realidades para poder desconstruir os seus "saberes" e reconstruí-los a partir dessas novas experiências, reflexões e sensações; enfim, sentirem-se motivados a aprender a partir de um outro olhar. Por isso, a equipe pedagógica e de docentes devem acreditar-se e conduzir-se como "agentes de (trans)formação" de "agentes de transformação social".

De acordo com o *compendio de mejores prácticas en formación inicial del Fiscal Iberoamericano* da RECAMPI (2015), *"el proceso de formación inicial es un proceso profesional que se centra en el desarrollo de las capacidades y competencias en vez de en el conocimiento teórico."* Neste sentido, "*puede que se requiera la experiencia de profesores, otros profesionales jurídicos y especialistas (p. ej. catedráticos de universidad, abogados, agentes de las fuerzas del orden, psicólogos, expertos en comunicación, expertos forenses, expertos en TI, expertos en idiomas, secretarios, etc.).*" Igualmente, "*es de suma importancia explorar los conocimientos y competencias previas* [dos alumnos]*, ya que el futuro Fiscal participará fácilmente en un intercambio de ideas, así como en actividades con un valor práctico inmediato, pero será reacio a seguir la teoría sin práctica."* Assim, para lograr "***resultados a largo plazo**, los alumnos adultos deberían participar en actividades que promuevan la resolución de problemas, el **intercambio de experiencias** y la **autoconcienciación***." (destaques do autor)

Muito mais do que transmitir informação, conhecimento teórico e cumprir currículo (conteúdos que se pode obter com um mínimo de autodidatismo), os capacitadores (*formadores*) devem priorizar o desenvolvimento de habilidades e atitudes éticas e de comprometimento, cidadania, democracia, responsabilidade e transformação social: valores que não se aprendem, de modo formal e acadêmico, mas se entranham, organizam e praticam no dia a dia, de uma forma constante, coerente e consistente.

Portanto, a identificação e a escolha da equipe pedagógica e dos discentes são fatores (subjetivo) mais desafiadores e relevantes para o êxito do curso. Tal processo deve ser pensado coletivamente, com a participação direta da alta administração do respectivo ramo do Ministério Público (atividade-fim e atividade-meio), escola superior ou unidade de capacitação e, se possível, com o assessoramento de especialistas da área educação para adultos.

Para tanto, os capacitadores "*deberán demostrar que saben gestionar de forma eficaz la formación de adultos y que saben aplicar metodologías de formación y evaluación adecuadas, competencias tecnológicas, cualidades personales, ética y deontología*". Em outras palavras, os "*formadores deberán cumplir con altos estándares éticos y mantener una clara distinción entre sus opiniones y creencias personales y la ética profesional, manteniendo las necesidades de los participantes de la formación judicial en el núcleo del pensamiento y actuación profesional, y tratándolos como personas*", ao mesmo tempo, "*deberán ser capaces de trabajar en grupo y **coordinar sus actividades con otros formadores**, **siempre de conformidad con las normas establecidas por la institución***." (destaques do autor)

Nesse sentido, e principalmente por tratar-se de curso conduzido no âmbito do Ministério Público, o processo de seleção e contratação dos *formadores*, independentemente de como se oriente, "*debe ser*

objetivo, transparente, flexible y basado en los méritos" e, igualmente, calcados nas qualidades profissionais, acadêmicas, pessoais, ética e atitudinais destes capacitadores, que não deve limitar-se a integrantes do Ministério Público ou das carreiras jurídicas; economistas, administradores, psicólogos, sociólogos, cientistas políticos, profissionais de segurança pública, teólogos, parlamentares, movimentos sociais, terceiro setor, empresários são muito bem-vindos.

Por fim, a **equipe pedagógica** do curso deve ser responsável pela coordenação e acompanhamento presencial da execução de todas as atividades, realizando as aberturas e apresentação dos capacitadores, atuando como mediadora, quando necessário, registrando os objetivos alcançados ao término de cada dia de trabalho e, principalmente, atuando como tutora ou facilitadora dos novos Membros frentes aos pequenos desafios iniciais, de ordem profissional e pessoal, na nova profissão. Deve, ainda, ser responsável pelo desenvolvimento da disciplina e cumprimento das obrigações e deveres por parte dos discentes, mas jamais atuar como avaliadora, fiscal ou auxiliar do órgão correcional, que possui a exclusividade do acompanhamento (e relatoria) do desempenho funcional no estágio probatório.

No curso de formação, os membros discentes são o centro do processo; no estágio probatório, o conteúdo do desempenho funcional é o objeto principal.

3.3. Visita técnica, trabalhos de grupo e relatórios de estudo

Para a concretização da sugerida formatação profissionalizante, com conteúdo humanístico e ético-comportamentalista ("mentes, mão e coração"), revela-se fundamental a realização de atividades acadêmicas e práticas que incluam **visitas técnicas**, o que constitui em ***visitas de estudos*** e ***atividades externas*** "*centradas en poner al juez o fiscal en contacto con la realidad social, permiten adquirir un conocimiento de primera mano, sin intermediarios, con el fin de alcanzar un reconocimiento social que debe regir el periodo inicial de la formación.*" (RECAMPI, 2015)

De igual modo, a **II Recomendação de São Paulo** orienta que o Ministério Público deve **ficar mais perto da população**, abrindo-se as portas da instituição para um **diálogo** franco e aberto **com movimentos sociais organizados** e com as instâncias de participação popular. Igualmente, deve priorizar a **atuação preventiva**, realizando um **trabalho junto à sociedade** para identificar seus anseios e dar respostas a eles, trabalho que, sem dúvida, exigirá novos métodos e **maior investimento na atuação extrajudicial**, por exemplo, por meio de reconhecimento e valorização pela Instituição do **envolvimento de membros** do Ministério Público **em projetos sociais**.

Igualmente, faz-se necessária a transformação da persecução penal tradicional em persecução penal estratégica, que tem por objetivo a **resolução de problemas sociais**, destacando a redução da violência estrutural, da conflituosidade social e, em consequência, a diminuição da epidemiologia da violência e quantidade de crimes, por meio do estudo dos processos de criminalização e de vitimização.

Na mesma linha de pensamento neoconstitucionalista, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a **Recomendação**[8] **nº 54**, de 28/03/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Para tanto, as **visitas técnicas** devem ser **precedidas de orientação** acerca das suas finalidades, sequência dos eventos, informações essenciais e do tema jurídico proposto como objeto a ser pesquisado. Após o término das visitas, cada grupo temático deve elaborar, na modalidade a distância, o **relatório de estudo**, por escrito; e, no prazo fixado, enviar para a coordenação do curso de formação. Na etapa seguinte, cada grupo temático fará a apresentação oral do seu relatório e, em seguida, haverá debates entre todos os membros e grupos temáticos, com a atuação da coordenação do curso como mediador.

8 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.72_-18.04.2017_2.pdf>, nas páginas 8 a 15. Acessado em: 16 mar. 2018.

Ao término das apresentações, cada grupo temático poderá fazer alterações julgadas necessárias, uma vez que esses temas e relatórios poderão ser utilizados como ponto de partida para o desenvolvimento dos trabalhos de conclusão do curso (TCC) ou publicação em revistas científicas, com especial orientação para a produção de trabalhos que saiam do "lugar comum", mas busquem resolutividade nos desafios do cotidiano da profissão e na interação com a sociedade. A título de exemplo, os cursos de ingresso e vitaliciamento realizados pela Escola Superior do MPU possibilitam a obtenção do título de **pós-graduação *lato sensu***, em **Direito Aplicado ao Ministério Público**, no caso de elaboração de TCC e aprovação.

Para cada nova etapa do curso, os grupos eram renovados; e essa interação mais próxima, em rodízio, permite a construção de amplo conhecimento interpessoal, apoio mútuo, confiança, unidade e aprendizado de todos com todos.

Essa também é uma excelente oportunidade para que as **corregedorias-gerais** e **comissões de acompanhamento de estágio probatório** possam interagir pessoalmente com as competências dos membros em estágio probatório, colhendo elementos maiores para fins de avaliação e vitaliciamento.

3.4. Desafios, lições aprendidas e boas práticas

Inicialmente, faz-se necessário compreender que a manutenção dos clássicos modelos de processo de seleção e de formação para membros e servidores do Ministério Público só produzirá mais dos mesmos acertos, mas também manterá **mais dos mesmos erros** e deficiências (ético-comportamentais e gerenciais) que existem e que, com a evolução (e involução) da ordem político-jurídico-social, trará maior distância e dificuldades para a realização da missão, valores e planejamento estratégico comuns ao Ministério Público brasileiro.

Essa percepção de necessidade de mudanças (significativas mudanças) parece já estar consolidada no Conselho Nacional do Ministério Público, que tem produzido diversos documentos normativos, consoante já mencionado incidentalmente neste artigo, *p. ex.*: Recomendação de Brasília, Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro (Recomendação nº 54/2017), Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo (Recomendação nº 52/2017), Recomendação de Maceió (Recomendação CN-CNMP nº 01/2018), Resolução que trata da instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público e do acordo de não-persecução penal (Resolução nº 181/2017), entre outras.

Portanto, estabelecer uma **equipe de coordenação** do curso de formação (ingresso e vitaliciamento), a fim que sejam promovidas, desde a fase de planejamento, reuniões preparatórias com a Direção da respectiva escola institucional, procuradoria-geral, corregedoria-geral e Diretoria de Gestão de Pessoas do respectivo Ministério Público, a fim de **compatibilizar** o **projeto acadêmico-pedagógico** com o modelo de gestão de **competências vigente** (que deve estar alinhado com missão, valores, mapeamento de competências e planejamento estratégico da instituição ministerial) e, ainda, com as demandas regionais e nacionais.

Para tanto, tal equipe de coordenação deve ser constituída com antecipação de 10 a 12 meses do início do curso, e a dedicação dos coordenadores pedagógicos deve ser em regime de exclusividade (sempre que possível), para o acompanhamento direto e integral de todas as atividades do Curso.

Estabelecer critérios claros e harmônicos acerca da participação e atuação de cada Órgão envolvido no planejamento, coordenação e execução dos cursos de formação (atividade acadêmico-profissionalizante) e na avaliação do estágio probatório (atividade prático-funcional-comportamental) para fins de vitaliciamento. Curso de formação não é espaço para holofotes nem de vaidades ou disputas políticas.

Possibilitar a participação de membros do 1º e 2º graus, integrantes da alta administração do MP e de servidores especializados (psicologia, psicodinâmica do trabalho, docência, comunicação social etc.)

na orientação, coordenação e execução integral do curso é importante e exitoso fator de planejamento e desenvolvimento do curso.

De modo análogo, a expressiva participação de órgãos externos, na qualidade de colaboradora ou capacitadora na formação dos novos membros (servidores), proporciona expressivo fortalecimento da imagem institucional junto às agências e instituições com as quais o Ministério Público atua, ainda que esporadicamente, ou poderá atuar.

Em consequência, a ampliação da interlocução interinstitucional com a sociedade, órgãos e entidades parceiras no curso de formação permite a aquisição recíproca de conhecimentos atuais e inéditos, proporcionando maior qualidade, respeitabilidade, credibilidade e eficiência nos serviços realizados diretamente pelos novos membros junto à sociedade e instituições públicas e privadas. Cursos de formação em que somente juristas falam para juristas são pouco produtivos, sob o ponto de vista gerencial e humanístico; correndo-se o **risco de ensinar e aprender apenas o pensamento vigente**, ou seja, **reproduzir "mais do mesmo".**

Definir estratégias para que, na eventualidade de haver outros candidatos aprovados, mas não empossados, estes possam participar do mesmo curso de formação (caso haja interesse e disponibilidade do aprovado), ou que as atividades de formação desses candidatos (que poderão tomar posse, isoladamente, ao longo da validade do concurso) não sofra perda de conteúdo nem de qualidade em relação aos demais.

Apoio pleno e participação ativa da alta administração do Ministério Público e da correspondente escola institucional são fundamentais para a concretização material, flexibilidade operacional e êxito do curso; em especial, no que se refere ao apoio (funcional, financeiro e logístico) para que todos os discentes participem integralmente das atividades de formação.

Predominância do conteúdo programático referente ao desenvolvimento de competências atitudinais e de habilidades sociais e afetivas em detrimento das competências cognitivas, haja vista que estas serão fortemente construídas e atualizadas durante o exercício da carreira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se a abordar o modelo de gestão por competências como ferramenta estratégica de gestão à disposição da alta administração para alcançar a concretização da missão constitucional, valores e planejamento estratégico comuns no âmbito do Ministério Público brasileiro. Para tanto, identificou-se que por meio do mapeamento das competências organizacionais (da instituição) e profissionais (comportamental ou individual) torna-se possível identificar o conjunto de conhecimento (saber), habilidades (saber fazer, na prática) e atitudes (querer fazer) minimamente necessários para que a atuação, conjunta, dos integrantes da instituição possam produzir com melhor eficácia o que se espera dela.

Nesse sentido, verificou-se que as atuais situações-problema – decorrentes das inovações na ordem jurídica, econômica e social interna e externa – enfrentadas no cotidiano dos membros e servidores do Ministério Público brasileiro não são resolvidas (ou bem resolvidas) somente com o profundo conhecimento do ordenamento arcabouço jurídico dogmático (e seu contemporâneo e correto manejo) adquiridos nos cursos de graduação jurídico (e cursos preparatórios para concurso) e avaliados nos certames de admissão às carreiras ministeriais.

Em consequência, inferiu-se que a dimensão cognitiva (conhecimento técnico) não tem sido o suficiente ou eficaz o bastante para dotar de competências (transformar) o membro do Ministério Público em efetivo agente de transformação social, consoante tem sido exigido pela *práxis* e normatizações do Conselho Nacional do Ministério Público. Mais do que conhecimento científico e experiência profissional, são necessários a internalização de **valores** e **habilidades** e a externalização de **posturas, comprometimentos e atitudes;** o que pode e deve ser construído por meio de **alterações** nos **métodos**

de admissão (concursos públicos) e, principalmente, no projeto pedagógico acadêmico dos **cursos de formação**.

Destacou-se, ainda, as relevantes inovações trazidas pela Recomendação de Maceió denominada **Recomendação de Maceió** (Recomendação CN-CNMP nº 01/2018, de 15/03/2018), que trata especificamente da implementação e compatibilização das diversas demandas comuns ao Ministério Público brasileiro no modelo didático-pedagógico dos **cursos de formação** (de ingresso e de vitaliciamento), com ênfase no **ensino profissional e ético-humanístico**, e, ainda, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias durante o **estágio probatório.**

A partir do teor da Recomendação de Maceió, apresentou-se algumas boas práticas e lições apreendidas no planejamento, coordenação, execução e avaliação dos cursos de formação (e não só de informação) que **resultem** no desenvolvimento e formação **de membros** conhecedores das suas individualidades, contexto e missão institucional, realidades regionais e nacional, com competências humanas e comportamentais (valores, habilidades e atitudes) para **atuar** como **agentes de transformação social,** conscientes e efetivos.

Por fim, concluiu-se que a melhor oportunidade na carreira do membro e servidor do Ministério Público para se trabalhar, desenvolver e internalizar – com eficácia e resultados expressivos – os conhecimentos ministeriais específicos, valores, habilidades, posturas e atitudes de autêntico agente de transformação social revela-se no **curso de formação**. Essa é a **ponte de ouro** para a construção do ideário de um Ministério Público forte, independente, resolutivo, transformador e a serviço da sociedade brasileira: objeto principal do teor da **Recomendação de Maceió**.

5. REFERÊNCIAS

II Recomendação de São Paulo para um Ministério Público Transformador. Conclusões do II Encontro Nacional – Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras. São Paulo, 09 a 12 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_ docname=2575635.PDF>. Acesso em: 30 set. 2016.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. 7ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, C. G.; BRITTO, M. J. P.; GERVASIO, L. P. (coords.). **Gestão por competências no MPDFT:** conceitos, metodologias e experiências dos ramos do MPU / Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília: MPDFT, Escritório de Gestão por Competências, 2015.

ALMEIDA, G. A. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). **Temas atuais do Ministério Público.** 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

ALVES, R. **A escola que sempre sonhei sem imaginar que pudesse existir**. 10 ed. Campinas: Papirus, 2007.

AYRES BRITTO, C. O **humanismo como categoria constitucional.** 1ª ed., 2ª. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23/02/2006. **Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112/1990**. Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2015/10/relatorio-tecnico-civ.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Dicionário de competências no Ministério Público Federal.** Procuradoria-Geral da República, Secretaria de Educação e Desenvolvimento Profissional. 2. ed. Brasília: MPF, 2017.

BRITO, M. J. P. de. **Gestão por competências.** Brasília: ENAP, 2015.

CARVALHO, A. R. et alli (coords.). **Relatório Técnico do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar**. Brasília: Procuradoria-Geral de Justiça Militar, 2015. Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/ portal/wp-content/uploads/2015/10/relatorio-tecnico-civ.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CHOUKR, F. H. Ministério Público e Políticas Públicas. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Acordo Conjunto de Resultados CNMP/2014**. Evento: "Ação Nacional Estruturante – Multiplicando a Estratégia: Gestão por Competências". Florianópolis/SC, 21/08/2014.

DEJOURS, C. **O fator humano**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DINEY, J. M. **O que é educação humanística**. Pensamentos e opiniões. Publicado em 19 abr. 2011. Disponível em: <https://josedineymatos.wordpress.com/2011/04/19/164/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados "Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira". Resolução ENFAM nº 2, de 08/06/2016. Dispõe sobre os programas para a formação e o aperfeiçoamento de magistrados e regulamenta os cursos oficiais para o ingresso, a formação inicial e o aperfeiçoamento de magistrados e de formadores.

FEITOSA, G. R. P.; PASSOS, D. V. S. O concurso público e as novas competências para o exercício da magistratura: uma análise do atual modelo de seleção. **Revista SEQUENCIA** (Florianópolis), n. 76, v. 38, p. 131-154, ago. 2017.

_____. Concurso público para ingresso na magistratura: revisando o sistema de seleção de juízes brasileiros na contemporaneidade. In: FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles; XIMENES, Júlia Maurmann; CONPEDI; UFF. (Org.). **Instituições políticas, administração pública e jurisdição constitucional.** 1 ed. Florianópolis, 2012, v. 38, p. 520-550.

JATAHY, C. R. C. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

KAHNEMAN, K. **Rápido e Devagar:** duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MACIEL, J. F. R. **Formação Humanística em direito:** uma responsabilidade social. Brasília: Recomendação Forense, 03/05/2012. Disponível em: <http://www. Recomendaçãoforense.com.br/

conteudo/artigos/formacao-humanistica-em-direito-umaresponsabilidade-social/8642>. Acesso em: 15 mar. 2018.

REALE, M. **Variações sobre o Humanismo**. São Paulo/SP, em 22 out. 2005. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/varhuma.htm.>. Acesso em: 15 mar. 2018.

RECAMPI – Rede de Capacitação do Ministério Público Ibero-Americano. **Compendio de mejores prácticas en formación inicial del Fiscal Iberoamericano**. Documento marco de trabajo en el X Asamblea General de RECAMPI. Madrid, abril de 2005. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/recampi/rede-de-capacitacao-do-ministerio-publico-ibero-americanorecampi>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SOËTARD, M. **Johann Pestalozzi**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, ed. Massangana, 2010.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.023/2013. Plenário. Processo interno: RL 022.577/2012-2. Relator Min. MARCOS BEMQUERER. Julgado em 13/11/2013.

SEÇÃO III – A FORMAÇÃO DOS MEMBROS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SEÇÃO III – A FORMAÇÃO DOS MEMBROS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

3.1. Aprendizagem durante e para além do Estágio Probatório no Ministério Público
Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan e Tiago Juliano Ribeiro Severo 155

3.2. Cursos de ingresso e vitaliciamento: propostas de aprimoramento à luz da Recomendação de Maceió
Pedro Abi-Eçab 173

3.3. Linguagem jurídica e acesso à Justiça: uma leitura da avaliação do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Fabíola de Sousa Cardoso 197

3.4. O que falta ao Ministério Público para ser um agente do desenvolvimento (sustentável)? – Elementos e proposições críticas para um aprofundamento do ideal de MP Resolutivo
Daniel dos Santos Rodrigues 217

APRENDIZAGEM DURANTE E PARA ALÉM DO ESTÁGIO PROBATÓRIO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

LEARNING DURING AND BEYOND PROBATIONARY STAGE IN THE PUBLIC PROSECUTION

Eduardo Cambi[1]
Leonora Simone Lucchese Piovesan[2]
Tiago Juliano Ribeiro Severo[3]

Resumo: As aprendizagens durante o estágio probatório dos membros do Ministério Público são determinantes para a qualidade de sua atuação funcional no início da carreira e ajudam a construir nos vitaliciandos a cultura de estudo ao longo da vida. Em parceria com a Corregedoria-Geral do MPPR, foi reformulado o Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em Ministério Público, redimensionando aspectos estruturais, curriculares e metodológicos. Os conteúdos são focados para atender as peculiaridades de atuação prática em Comarcas de entrância inicial e abordados a partir de metodologias ativas de aprendizagem. A Corregedoria-Geral do MPPR participa da definição dos conteúdos e realiza encontros presenciais periódicos, partilhando conhecimentos e orientando os vitaliciandos em estágio probatório.

Palavras-chave: Corregedoria-Geral. Ministério Público. Escolas e Centros de Estudos de Aperfeiçoamento Funcional. Andragogia. Aprendizagem. Curso de Preparação e Aperfeiçoamento Funcional em Ministério Público.

Abstract: *The learning during the probationary stage of the members of the Public Prosecutor's Office are determinant for the quality of their functional performance at the beginning of their careers and help to build in the lifelong learning culture a lifelong study. In partnership with the General Office of MPPR, the Course on Preparation and Improvement in Public Prosecution was reformulated, reshaping structural, curricular and methodological aspects. The contents are focused to attend to the peculiarities of practical action in the initial entrant districts and approached from active methodologies of learning. The MPPR's General Counsel participates in the definition of contents and conducts regular face-to-face meetings, sharing knowledge and guiding lifelong learners on probationary stage.*

Keywords: *General Internal Correction Office. Public ministry. Schools and Functional Improvement Centers. Andragogy. Learning. Course of Preparation and Functional Improvement in Public Prosecution.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Andragogia e os saberes dos adultos. 3. Entender o perfil de aprendizagem dos vitaliciandos. 4. Identificar os saberes essenciais para o início da carreira. 5. Diagnosticar as aprendizagens existentes. 6. Aprendizagem interdisciplinar para uma atuação pluralista. 7. Formação dos docentes e instrutores. 8. Principais inovações no curso. 8.1. Eixos e encontros presenciais. 8.2. Atividades complementares de relevância institucional.

1 Promotor de Justiça. Coordenador do CEAF/MPPR. Pós-doutor pela Università degli Studi di Pavia. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR).

2 Coordenadora Pedagógica do CEAF/MPPR. Engenheira Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Pedagoga pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Pedagogia Empresarial pela Faculdade São Paulo, com ênfase em Gestão por Competência pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pesquisadora sobre questões relativas aos processos de ensino e aprendizagem (UFPR/MPPR).

3 Pedagogo do CEAF/MPPR. Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Especialista em Gestão Educacional.

8.3. Corregedoria-Geral, SUBPLAN e CEAF: parceiros de aprendizagem. 8.4. Personalização do ensino por meio da avaliação continuada. 8.5. Divulgar as boas práticas é fomentar a inovação. 9. Conclusões. 10. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O período inicial da carreira dos membros do Ministério Público é totalmente prático, pois desde o primeiro dia de atuação na Comarca o(a) Promotor(a) de Justiça assume todas as prerrogativas ministeriais. Essa realidade evidencia a importância da preparação para o exercício da função e a necessidade de educação continuada, em especial, durante o estágio probatório.

O MPPR, em sintonia com a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva[4], buscou aprimorar a proposta do curso de ingresso e vitaliciamento dos seus membros. O Ato Conjunto nº 01/2017 da Procuradoria-Geral de Justiça e da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná reformulou o Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em Ministério Público.

A mudança de paradigma contemplou aspectos estruturais e metodológicos. A estrutura do curso foi redimensionada, optando-se pela oferta de 80 horas-aula logo após a posse dos membros e 10 encontros presenciais de 20 horas-aula nos três semestres seguintes, com intervalo de 40 dias entre cada encontro. Além disso, estão previstas atividades complementares, que incluem a participação em cursos, eventos, grupos de pesquisa e ações de extensão, finalizando com a apresentação de um produto de relevância institucional.

O Curso prioriza o uso de metodologias ativas de aprendizagem, aliando o conhecimento teórico com os saberes oriundos da prática dos vitaliciandos. Para atender a característica multidisciplinar da atuação dos membros do MPPR, os conteúdos dos quatro eixos são diversificados, combinando temas essenciais para as diferentes áreas de atuação do Promotor de Justiça.

Este artigo apresenta a experiência da construção coletiva, os fundamentos pedagógicos e a implementação da primeira turma (2017-2019) no intuito de contribuir para a discussão sobre a aprendizagem durante e para além do estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro.

2. ANDRAGOGIA E OS SABERES DOS ADULTOS

Ao longo dos anos, os estudiosos da ciência educacional têm desenvolvido teorias e práticas educacionais voltadas para a realidade cultural e o nível de subjetividade dos alunos adultos. O campo da educação de adultos abrange a educação formal e permanente[5], a educação informal[6] e todas as oportunidades de educação ocasional[7] apresentadas por uma sociedade educativa e multicultural.

A Andragogia, uma abordagem de ensino com foco no público adulto, indica que não se deve centrar a prática educativa no educando ou no educador, nem nos conteúdos ou nos métodos, mas sim a partir das suas relações.

Para se alcançar uma educação de qualidade, conforme Vogt e Alves (2005), o currículo deve ser construído em função da necessidade do cursista a partir de um contexto social e de trabalho. Além disso, as disciplinas devem ser relevantes, considerando-se que materiais didáticos e professores possuem um papel

4 Para os fins da Recomendação CNMP nº 54/2017, 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, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público.

5 A educação formal tem por característica ser estruturada e desenvolvida no âmbito de instituições próprias, como, por exemplo, as universidades, e onde o educando segue programa predeterminado similar aos outros alunos matriculados na mesma instituição. A educação permanente tem por objetivo desenvolver processos formativos relacionados diretamente à problematização do processo de trabalho, assumindo a função de transformar as práticas profissionais e a própria organização do trabalho (ALMEIDA, 2014).

6 A educação informal se desenvolve de maneira espontânea no cotidiano dos indivíduos por meio de conversas, vivências e experiências junto a familiares, amigos, colegas de trabalho e encontros ocasionais com outros indivíduos (ALMEIDA, 2014).

7 A educação ocasional ocorre de maneira vivencial e espontânea no meio em que o indivíduo está inserido, assim é um aprendizado coletivo que se desenvolve de maneira mais concreta, útil, pragmática e significativa e se consolida pela sua perenidade (CORTELLA, 2003).

secundário. Rocha et al. (2002) afirmam que há necessidade de métodos e práticas educativas apropriadas à realidade cultural e ao grau de subjetividade dos adultos.

Para Freire (2001, p. 72), a metodologia para esse público deve compreender a integração da diversidade cultural, onde o educador possa conhecer e respeitar o aprendiz, pois esta educação "não pode se fazer de cima para baixo, nem de fora para dentro, como uma doação ou uma exposição, mas de dentro para fora".

Ainda conforme Freire (2001), a proposta educacional pode fracassar se não for adequada a esse público, seja por concepções pedagógicas equivocadas ou problemas metodológicos. Portanto, os conteúdos programáticos devem considerar que toda prática educativa implica a existência de sujeitos que ensinam e aprendem mutuamente. Além disso, toda prática educativa incluiu processos, técnicas, fins, expectativas, desejos, frustrações e tensões entre prática e teoria, liberdade e autoridade.

3. ENTENDER O PERFIL DE APRENDIZAGEM DOS VITALICIANDOS

Os adultos serão motivados a aprender devido às suas necessidades pessoais, sociais e de trabalho. Dessa forma, o método de ensino para o referido público deve se desenvolver a partir dessas necessidades, bem como considerar as experiências desses alunos. Assim, o papel do professor/educador é orientar de forma acolhedora, eficaz e estimuladora a aquisição de conhecimentos necessários e diversificados, considerando os diferentes ritmos de aprendizagem.

O perfil dos Promotores e Promotoras de Justiça que ingressam no Ministério Público é reconhecidamente qualificado e especializado. Qualificação teórica e prática construídas ao longo dos anos de estudo e preparação para obter sucesso na seleção e por meio de atuação prática jurídica em diversas instituições pública e privadas. Pertencem majoritariamente à faixa etária entre 26 e 37 anos, e, conforme explicitado acima, possuem ampla gama de conhecimentos condizentes com o interesse institucional e de vivência prática em outras searas.

Perfil que desafia a elaboração de propostas educacionais fundamentadas em princípios não contemplados pela educação tradicional. Portanto, exige-se que o curso de preparação e aperfeiçoamento desenvolva aprendizagem voltada à atuação funcional, novas metodologias de ensino e conteúdos eminentemente práticos, ligados às atividades cotidianas nas Promotorias de Justiça em Comarcas de entrância inicial.

Outra característica relevante é a predisposição para a participação. Os membros do Ministério Público são agentes políticos e desenvolveram competências para a exposição de ideias, argumentação e para o debate.

Portanto, não são cursistas com postura passiva, que preferem aulas expositivas (palestras), pois possuem conhecimento acumulado e disposição para expor suas ideias e dúvidas. Portanto, as ações educacionais necessitam aproveitar essa característica, exercitando o diálogo e a troca de experiências, mobilizando os saberes a partir de metodologias ativas, tais como os estudos de casos e a aprendizagem por meio da resolução de problemas.

4. IDENTIFICAR OS SABERES ESSENCIAIS PARA O INÍCIO DA CARREIRA

Espera-se do Promotor de Justiça recém-ingresso, durante o estágio probatório, o aperfeiçoamento técnico, cultural, social e político, de forma a qualificá-lo a bem interferir em complexos problemas sociais como agentes de transformação da realidade.

A identificação dos saberes essenciais somente é possível por meio do trabalho conjunto do CEAF com outros órgãos do MP, em especial com a Corregedoria-Geral, com as Subprocuradorias-Gerais,

com a Procuradoria-Geral de Justiça e com os Centro de Apoio. Evidentemente sempre norteados pelo planejamento estratégico da instituição.

No MPPR, esse processo participativo permitiu a elaboração de um curso direcionado para as necessidades de qualificação encontradas no início da carreira. A integração dos órgãos no planejamento e execução do programa resultou no comprometimento de todos os envolvidos e na validação institucional da proposta de qualificação.

Com isso, foi possível fornecer subsídios teóricos e práticos sobre a estrutura, o funcionamento, a missão e as atribuições da instituição, além de, com enfoque na formação ética e humanista, aperfeiçoar e desenvolver competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), nas principais áreas de atuação e de gestão do MP.

Esse processo de identificação é dinâmico. Por isso, após a formatação dos componentes curriculares estruturantes da matriz curricular do curso, outros levantamentos são realizados sistematicamente ao longo do Curso de Preparação. Os próprios vitaliciandos, os docentes e a equipe pedagógica do CEAF avaliam os conteúdos desenvolvidos e indicam a necessidade de qualificação nas áreas que possuem maior deficiência e/ou necessidade.

A adesão dos cursistas na avaliação de cada "aula" do curso é fundamental para identificar as lacunas de aprendizagem e as necessidades de capacitação. Essa avaliação continuada permite, ainda, fornecer *feedbacks* aos instrutores, para que os conteúdos e/ou metodologias sejam readequadas.

Após cada encontro presencial, aplica-se questionário eletrônico de avaliação e coleta de informações sobre a aprendizagem realizada e solicita-se que o vitaliciando nos indique suas dúvidas e curiosidades ainda existentes sobre os temas tratados. Também pede-se que sugiram conteúdos para os próximos encontros e registrem suas dúvidas ou curiosidades sobre os temas já previstos, direcionando a abordagem dos docentes para as necessidades reais dos cursistas/vitaliciandos.

Veja a seguir imagens desses instrumentos de avaliação e pesquisa de temas:

Avaliação do 3º Encontro do Eixo II do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em Ministério Público - 09, 10 e 11 de novembro de 2017

Esta avaliação nos ajudará a melhorar as próximas etapas do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento e também está compartilhada com os palestrantes, servindo como feedback e orientado as próximas aulas do curso.

*Obrigatório

Endereço de e-mail *

Seu e-mail

A Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Considerando sua atuação funcional, o que foi positivo na apresentação sobre o tema Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Sua resposta

Quais conteúdos sobre a Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente você ainda tem dúvidas e que poderiam ser objetos de qualificações futuras?

Sua resposta

Qual sua opinião sobre a metodologia e estratégias didáticas utilizadas pelo CAOP Criança e Adolescente durante o curso? Aponte aspectos positivos e o que poderia ter sido diferente.

Sua resposta

Avaliação do 1º Encontro do Eixo III do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em MP - 01, 02 e 03 de março/2018

Responda estas 6 perguntas e nos ajude a melhorar os encontros seguintes. Seu feedback também é importante para os palestrantes terem um retorno sobre o conteúdo abordado e a metodologia utilizada.

*Obrigatório

Endereço de e-mail *

Seu e-mail

Avaliação do 1º Encontro do Eixo III do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em MP - 01, 02 e 03 de março/2018

Orientação da Corregedoria-Geral

O que você achou das atividades desenvolvidas pela Corregedoria-Geral?

Sua resposta

A cada dois encontros teremos um espaço para a Corregedoria-Geral no curso. Quais temas você gostaria que a CG abordasse?

Sua resposta

Abaixo, segue um exemplo de questionário de prospecção das dúvidas para orientar a abordagem dos próximos assuntos.

Coleta de dúvidas e sugestões para os próximos encontros do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em MP - abril e maio

Queremos conhecer o que você quer saber

Os Promotores e Procuradores de Justiça que vão ministrar as próximas atividades gostariam de dirimir as suas dúvidas e curiosidades. Por isso, elaboramos este questionário.

Sobre a Saúde pública. Quais são suas dúvidas? O que o CAOP deveria ensinar/abordar?

Sua resposta

Sobre o Tribunal do Juri. Quais dificuldades vocês estão encontrando nos Júris realizados? Quais são suas dúvidas ou curiosidades?

Sua resposta

Investigação e Execução Penal. O que querem aprender sobre esse tema?

Sua resposta

Sobre investigação em matéria de Patrimônio público. O que vocês gostariam de ouvir do Dr. Claudio Smirne Diniz?

Sua resposta

Sobre o relacionamento com a comunidade e as audiências públicas. Como o CAOP/Comunidades pode ajudar na realização de audiência pública e do relacionamento com a comunidade?

Sua resposta

As respostas são partilhadas com os docentes/instrutores dos próximos encontros e servem para direcionar para o atingimento das dúvidas e curiosidades dos cursistas.

5. DIAGNOSTICAR AS APRENDIZAGENS EXISTENTES

Os princípios construtivistas afirmam que a educação de adultos deve considerar as experiências de vida e de trabalho dos cursistas, procurando desencadear reflexões e tomadas de consciência sobre a prática profissional, para que possam assimilar de maneira ativa os novos conhecimentos.

De acordo com Carvalho, Nevado e Bordas (2006, p. 19), existe o entendimento de que a formação do profissional da educação deve partir das "(...) diferentes compreensões de mundo, explicitadas em suas práticas docentes (...)" e dos "(...) processos de construção da vida humana e de transformação do mundo do trabalho".

Dessa forma, o fazer educativo deve ser precedido do diagnóstico dos conhecimentos prévios e da realidade do aluno/educando. O termo diagnóstico é conceituado na maioria das vezes como o conhecimento prévio indispensável para a tomada de decisão. Entende-se que o diagnóstico se refere a um conjunto de informações nas quais se baseará uma determinação:

> Independentemente da denominação dada, conhecimentos prévios, concepções intuitivas ou espontâneas, cultura primeira, representações sociais, universo vivencial, as pesquisas educacionais apontam, já há algumas décadas, que essa bagagem dos alunos deve ser considerada e trabalhada (...) (SÃO PAULO, 2007, p. 65).

Contudo, Pimenta e Lima (2008, 223) acautelam que o diagnóstico "não se limita a uma visão inicial, mas se realiza como processo permanente de identificação das necessidades e possibilidades que permitam rever ou reafirmar as opções, uma vez que a realidade é dinâmica, viva, mutável".

Para Libâneo (1994), determinar o que ensinar conduz ao processo de seleção e organização dos conteúdos que decorrem das demandas sociais, culturais, políticas, éticas, que devem representar uma ação diretamente ligada aos objetivos educacionais, que expressam a dimensão de intencionalidade do fazer pedagógico, as intenções sociais e políticas do ensino.

Nessa perspectiva, em parceria com instituições de ensino, o CEAF procura analisar as concepções iniciais dos Promotores Substitutos em relação às temáticas desenvolvidas ao longo do curso, buscando compreender a forma como os cursistas estabeleceram conexões dessas concepções com o exercício das funções ministeriais, a partir da filosofia institucional (CAMBI et al., 2017).

A abordagem realizada no curso de formação pretende minimizar a distância entre os conhecimentos teóricos e a prática para uma transposição harmônica entre elas, refletir sobre as atribuições ministeriais com abandono gradativo da passividade, bem como reforçar a autonomia e as boas práticas no exercício funcional.

Tal linha de investigação considera a possibilidade de tomada de consciência e influência nas concepções pessoais, a partir do repasse da filosofia institucional. Para isso, são aplicadas intervenções pedagógicas, um conjunto de atividades realizadas ao longo do curso que alimentam um banco de dados sobre as concepções iniciais, intermediárias e finais de cada cursista, respectivamente no início, no meio e no final do curso, entre outros, quanto ao modelo do Ministério Público e/ou a forma de atuação dos Promotores de Justiça de que cada participante mais se aproximava. Com isso, torna-se mais fácil orientar o ingresso e a formação continuada de um novo integrante do Ministério Público para que tenha um papel determinante de agente político de transformação social.

6. APRENDIZAGEM INTERDISCIPLINAR PARA UMA ATUAÇÃO PLURALISTA

A sociedade globalizada e o avanço tecnológico tornam as informações mais rápidas e acessíveis, demandam a quebra de paradigmas na forma de aprendizagem e precisam produzir efeitos na formação e na qualificação interdisciplinares dos membros do Ministério Público.

Segundo Silva (2017), a formação de indivíduos e seu ingresso na carreira profissional devem promover uma visão conjuntural de processos e a capacidade de adaptação às mudanças.

Conforme Fazenda (2008), a interdisciplinaridade pode ser caracterizada como uma atitude de busca, inclusão, conformidade, concordância e reciprocidade perante o conhecimento, impondo o fim de limites rígidos entre as disciplinas.

Diante disso fica explícita a importância de que a interdisciplinaridade seja visualizada como metodologia, conforme discorre Fazenda (2008, p. 72):

> Também é preciso frisar que apostar na interdisciplinaridade significa defender um novo tipo de pessoa, mais aberta, mais flexível, solidária, democrática. O mundo atual precisa de pessoas com uma formação cada vez mais polivalente para enfrentar uma sociedade na qual a palavra mudança é um dos vocábulos mais frequentes e onde o futuro tem um grau de imprevisibilidade como nunca em outra época da história da humanidade.

Trata-se de processo delicado e difícil porque, mesmo se pensando em termos de interdisciplinaridade, não se pode esquecer as retroalimentações das partes no processo e o principal objetivo: que o conhecimento esteja a serviço de uma atuação profissional mais versátil.

Nesse sentido, propõe-se que a formação dos novos Promotores de Justiça seja uma atividade teórico-prática, instituindo-se uma relação direta e explícita entre o processo educativo e a atuação funcional, isto é, entre o conhecimento apreendido nos Cursos de Preparação e Aperfeiçoamento e a atividade funcional a ser desempenhada pelo Ministério Público.

Saviani (2002, p.154) afirma que:

> A teoria exprime interesses, objetivos e finalidades, se posicionando a respeito de qual rumo à educação deve tomar sentido, a teoria não é apenas aquela que retrata ou faz constatação do existente, mas também é orientadora de uma ação que permita mudar a realidade. Quanto à prática educacional, ela é entendida como sendo sempre o ponto de partida e o ponto de chegada.

Conforme Minello (2017, p. 233), o processo de formação exige um posicionamento crítico por parte do aprendiz e condições essenciais para compreensão da realidade na qual está/estará imerso.

O papel fundamental do Centro de Estudos, com a participação ativa da Corregedoria-Geral (tanto na exposição dos temas quanto na orientação dos cursistas), é o de garantir essa relação entre o conhecimento e a prática no trabalho, promovendo a discussão dos grandes problemas que afetam a instituição e que afetam diretamente o trabalho dos Promotores em estágio probatório.

7. FORMAÇÃO DOS DOCENTES E INSTRUTORES

O acesso à informação de modo diverso e ilimitado retirou o "privilégio" dos instrutores de serem os detentores das informações e do conhecimento, deslocando o foco para os aprendizes. Eles precisam exercer uma atuação diferenciada na construção dos saberes, colocando problemas e casos para a reflexão crítica dos Promotores de Justiça em estágio probatório, em vez de longas e cansativas aulas expositivas.

Contudo, grande parte desses instrutores são membros do Ministério Público que usam os métodos tradicionais de transmissão de conhecimentos, até por desconhecerem metodologias mais interativas e dinâmicas.

Por isso, o CEAF considera necessário uma qualificação permanente desses instrutores, para maior compreensão e utilização de metodologias inovadoras, que coloquem o aprendiz como foco do processo de ensino e aprendizagem. Dessa forma, o Centro de Estudos busca oferecer a esse público qualificação para que possam ampliar seu repertório técnico-pedagógico, com vistas ao aprimoramento das atividades desenvolvidas por membros e servidores.

Com esse intuito, o CEAF tem ofertado diversas oficinas voltadas à qualificação dos instrutores internos, exercitando na prática diferentes metodologias ativas, tais como o método dos estudos de caso, de sala de aula invertida e de pedagogia social. Os resultados ficam evidentes nas avaliações dos cursistas, que afirmam aprender mais quando são utilizadas metodologias ativas de aprendizagem.

8. PRINCIPAIS INOVAÇÕES NO CURSO DE PREPARAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO MPPR

A seguir, descreve-se as principais inovações e os resultados parciais da reformulação do curso. A primeira turma de vitaliciandos ingressou em junho de 2017, e a segunda, em novembro do mesmo ano. A duração do curso é de 20 meses.

8.1. Eixos e encontros presenciais

O Curso foi organizado em quatro eixos que contemplam de maneira interdisciplinar os principais temas essenciais para a atuação em Promotorias em Comarcas de entrância inicial. Cada eixo possui conteúdos essenciais e são complementados por outros que são fornecidos pelos diagnósticos e avaliações dos cursistas, assim como pelas análises da equipe pedagógica do CEAF e pelos órgãos parceiros.

Dessa forma, a ação educacional preponderantemente interdisciplinar é pautada por um trabalho coletivo, que envolve diversos órgãos e especialistas das áreas de atuação do MPPR, além dos próprios destinatários dos cursos: os Promotores de Justiça em estágio probatório.

Os quatro eixos estão descritos abaixo:

Eixo I – Práticas de Promotoria de Justiça (80h). O primeiro eixo se refere à formação prática, tendo em vista a inserção imediata dos novos Promotores nas comarcas do interior do Estado. Prevê: atividades de apresentação da missão, da estrutura e do planejamento estratégico institucional; atividades ligadas à investigação criminal e à atuação extraprocessual, conhecendo os Procedimentos Institucionais Finalísticos; atividades supervisionadas de prática de Tribunal do Júri, Audiências Públicas e Oitivas informais de Adolescentes; elaboração de peças processuais e orientações sobre a carreira e o estágio probatório.

O primeiro eixo é desenvolvido logo após a nomeação e antes da ida do vitaliciando para o interior, com duas semanas de atividades, totalizando 80 horas-aula. Apesar de o tempo inicial ser exíguo para a quantidade de conhecimentos exigidos já no início de carreira dos membros do Ministério Público, entende-se que uma carga horária de estudo diário muito extensa logo na entrada não traria resultados pedagógicos positivos.

A aplicação de um excessivo volume de conteúdos dificulta a aprendizagem dos cursistas, pois as inferências acabam ficando mais no campo da teoria, pois os vitaliciandos não possuem vivência na função. Além disso, é certo que a ansiedade do recém-ingresso por assumir uma Promotoria impacta no processo de aprendizagem, pois existe alta carga de expectativa quanto ao que vai encontrar na realidade, diminuindo a retenção dos conteúdos ao longo dos dias de curso.

Dessa forma, optou-se por um modelo que intercala estudos e práticas, trazendo os vitaliciandos a cada 40 dias para os encontros presenciais de 20 horas de aula. Os resultados e a percepção dos vitaliciandos e dos órgãos envolvidos denota que este modelo produz melhores efeitos na aprendizagem e no desempenho dos vitaliciandos. Pois a cada encontro eles trazem mais referenciais e conseguem extrair mais dos docentes e instrutores pois contrapõem com os saberes que estão construindo na vivência cotidiana.

Eixo II – Atuação do Promotor na defesa dos direitos (60h). Focado na defesa dos direitos nas diversas áreas de atuação do MP, sob responsabilidade dos Centros de Apoio, tendo como viés a relação teoria-prática.

Eixo III – Assertividade na atuação ministerial (80h). Sistemas eletrônicos (Promp e PROJUDI), Planejamento Estratégico e Planos Setoriais, Atuação no Tribunal do Juri, Execução Penal, Investigação em matéria de Patrimônio Público, Gestão de Promotorias de Justiça, Atendimento ao Público, Audiência Pública, Mobilização da comunidade e experiências práticas de relação com a sociedade e Negociação, Mediação e Conciliação para o MP.

Eixo IV – Gestão de Promotoria e relação com a sociedade (60h). Neste eixo, são abordados conhecimentos e técnicas que visam a otimizar a atuação do Promotor, enquanto pessoa e servidor público. São desenvolvidos os seguintes temas: Gestão de pessoas e Liderança; Administração do tempo como diferencial estratégico; Planejamento setorial e planejamento estratégico; Experiências e boas práticas no gerenciamento de Promotoria de Justiça; O relacionamento do Promotor com a mídia e com a comunidade; Atuação em rede e o protagonismo na defesa das políticas públicas; e Orçamento público e o controle das contas públicas.

8.2. Atividades complementares de relevância institucional

Ao longo do período de estágio probatório os vitaliciandos podem realizar diferentes tipos de atividades para integralizar a carga horária mínima obrigatória das atividades complementares. São espaços complementares de educação continuada, que desenvolvem tanto as dimensões da aprendizagem (ouvir palestras, participar de cursos e grupos de pesquisa) quanto as dimensões do ensino e da produção científica (realização de palestras e escrita de textos sobre sua prática profissional.

8.2.1. Participação em atividades formativas

A participação em cursos e eventos possibilita que os vitaliciandos escolham quais atividades participarão, selecionando aprendizagens voltadas às suas necessidades ou predileções.

A participação em Grupos de Pesquisas incentiva o desenvolvimento do espírito científico, pois os grupos visam à qualificação e ao aprofundamento em questões sensíveis em diversas áreas, a partir de uma abordagem científica e de uma vertente acadêmica dos temas abordados. Os encontros desses Grupos são realizados no formato híbrido, composto de encontros mensais presenciais e de transmissão simultânea via *webcasting*, com registro e disponibilização de materiais no CEAF Virtual (Ambiente Virtual de Aprendizagem). Cada encontro é precedido de uma etapa preparatória com disponibilização de material para leitura no CEAF Virtual.

8.2.2. Realização de atividades externas vinculadas aos projetos institucionais

A articulação e o relacionamento com a sociedade são estimulados por meio da realização de palestras e reuniões dirigidas à sociedade em geral sobre o papel do Ministério Público, sempre vinculadas a projetos sociais do MPPR.

Um exemplo é o "Geração Atitude" que promove a formação cidadã dos jovens. Esse projeto prevê atividades presenciais, na forma de palestras, dos vitaliciandos nas escolas de ensino médio da rede pública. A proposta tem como ponto de partida os temas abordados no "Guia do Cidadão", que trata sobre Democracia, Cidadania, Eleições, Política, Voto Consciente, entre outros temas.

O objetivo delineado é que os membros que aderem ao projeto realizem uma atividade presencial em, pelo menos, três escolas públicas da Comarca, podendo a ação ser ampliada para outros estabelecimentos de ensino a critério dos participantes. Outra meta é a divulgação do projeto e da atuação do Ministério Público nos veículos de imprensa locais. Por fim, os participantes devem estabelecer novas parcerias com entidades locais para permitir o desenvolvimento da educação para o exercício da cidadania. O atingimento dessas metas é avaliado pela Corregedoria-Geral do MPPR, conforme Ofício Circular nº 15/2015 – CGMP. Vale destacar que, por meio do Ato Conjunto nº 03/2012 – PGJ/CGMP, a participação dos membros da instituição nessas ações educativas possibilita, pela análise dos resultados obtidos, a comunicação à Corregedoria, para fins de anotação em ficha funcional, cuja verificação é realizada nas promoções pelo critério de merecimento.

8.2.3. Elaboração de um produto de relevância institucional

Cada vitaliciando desenvolve um produto que sintetize conhecimentos adquiridos ao longo do Curso. Os trabalhos devem ter, preferencialmente, dimensão prática e, necessariamente, precisam ter correlação com a atividade funcional desenvolvida no MPPR. Assim, podem ser apresentados como produtos de relevância institucional:

– Protocolo de atuação: é a descrição de procedimentos de atuação funcional específico que contenham detalhes operacionais e especificações sobre o que se faz, quem faz e como se faz, conduzindo os integrantes do MPPR em sua atuação.

– Fluxo de trabalho: define regras para a sequência concatenada de atos que constituem os processos de trabalho e atividades, tornando-os mais eficazes e eficientes, especificando as melhorias e os resultados esperados pela instituição e passíveis de transmissão de uma pessoa a outra.

– Software: desenvolvimento e criação de sistema de processamento de dados, com a aplicação de tecnologias e práticas visando à organização, que permitam ao usuário (comunidade interna ou externa) executar uma série de tarefas específicas em diversas áreas da atividade institucional.

– Instrumentos técnico-científicos formulados para a atuação do MPPR: documentos que sintetizam o conhecimento científico produzido e/ou organizado à luz do ordenamento jurídico existente e das atribuições do MPPR, podendo conter diretrizes, orientações, definições de parâmetro, entre outros elementos. Estruturados em linguagem objetiva, a perspectiva é que os instrumentos possuam densidade conceitual e formulações propositivas.

– Teses institucionais: textos estruturados conforme as formalidades e procedimentos do discurso científico, podendo adotar a forma de relatório de pesquisa, artigo científico, capítulo de livro etc., desde que o assunto escolhido esteja relacionado à atuação do Ministério Público.

Portanto, o produto pode estar relacionado à atuação direta do MPPR com a população ou à melhoria de processos, gestão, infraestrutura, tecnologia e sustentabilidade financeira, formação de precedentes judiciais, melhoria das técnicas investigativas etc..

Dessa forma, fomenta-se a elaboração de produto, serviço ou processo inovador vinculado às necessidades da prática da instituição que poderá ser imediatamente aplicado nos serviços prestados pelo MPPR à sociedade e modernizar a atuação institucional.

Os produtos desenvolvidos pelos cursistas são apresentados, ao final do Curso, perante uma banca composta por especialistas na área (membros, servidores, acadêmicos e comunidade).

O compartilhamento de boas práticas ao longo do curso também serve para subsidiar o vitaliciando para que, ao término de seu programa de qualificação, no Curso de Preparação, desenvolva e apresente sua boa prática na forma do produto de relevância institucional.

8.3. Corregedoria-Geral, SUBPLAN e CEAF: parceiros de aprendizagem

O CEAF considera a participação periódica da Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional (SUBPLAN) e da Corregedoria-Geral de suma importância para a consecução dos objetivos estabelecidos durante a preparação do Curso, com o desenvolvimento de atividades relacionadas ao planejamento e à gestão estratégica do MPPR, o que possibilita o desenvolvimento de "um caráter formativo, ao identificar dificuldades e fornecer *feedbacks*, estimular a autorregulação dos membros do MP, coletar, compartilhar e estimular boas práticas, bem como desenvolver parâmetros mais eficientes de competências para a atuação funcional".[8]

8 CAMBI, Eduardo; PIOVESAN, Leonora Simone Lucchese; SEVERO, Tiago Juliano Ribeiro. Corregedoria-Geral como instituição garantidora da atuação eficiente do Ministério Público: interfaces das funções preventiva e pedagógica. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, Brasília, v. 1, p.245.

A proposta vai ao encontro da atuação preventiva e pedagógica da Corregedoria para o aperfeiçoamento e qualificação dos membros do Ministério Público, bem como a troca de experiências e boas práticas. Oportuniza, igualmente, ações educacionais que promovem a superação de lacunas de competências, tanto no nível individual como no organizacional, que podem ser identificadas por meio de correições (virtuais ou *in loco*), inspeções ou monitoramentos.

Nesse sentido, em todos os eixos temáticos abre-se espaço para que os integrantes da Corregedoria-Geral de Justiça possam dialogar com os vitaliciandos, passando orientações, mostrando as falhas mais corriqueiras, tirando dúvidas e auxiliando no processo de formação dos Promotores de Justiça em estágio probatório.

Com isso, aproximam-se os vitaliciandos da Corregedoria. Assim, os deveres que antes eram vistos como externos, impostos coercitivamente, como cumprimento de ordem e obediência às normas, pelo receio de punição, é substituído pelo dever cumprido com consciência de sua necessidade e significação, por responsabilidade e autodisciplina.

A Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN) reúne e sistematiza informações sobre a atuação dos membros do MPPR (através dos relatórios extraídos do PROMP e Projudi) e também desenvolveu um Sistema de Informações de Indicadores Socioeconômicos dos 399 municípios paranaenses[9]. Este sistema dissemina estatísticas públicas que possibilitam quantificar e qualificar as condições de vida, de pobreza e de outras variáveis. As estatísticas respaldam a elaboração de planos de ação e projetos voltados aos aspectos críticos da sociedade local.

A participação da SUBPLAN na definição dos temas e também no desenvolvimento de conteúdos no curso garante o alinhamento com o planejamento estratégico do MPPR e com a realidade local.

Dessa forma, além do envolvimento de todos os órgão superiores do MPPR (Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça – CAOPs, Ouvidoria, Centro de Apoio Técnico à Execução – CAEx, entre outros), a participação ampliada da Corregedoria-Geral e da SUBPLAN fomentam uma postura proativa, o desenvolvimento de boas práticas em prol de um MP resolutivo em detrimento de uma instituição meramente demandista, distante da população e reativa aos problemas sociais.

8.4. Personalização do ensino por meio da avaliação continuada

A dinâmica da sociedade atual exige que o planejamento curricular voltado para a educação corporativa seja flexível e focado na melhoria da atuação profissional. Por isso, as avaliações das atividades propostas e levantamentos complementares precisam ser realizados sistematicamente.

Algumas formas de personalizar o ensino durante o curso de preparação e aperfeiçoamento em Ministério Público são as avaliações e pesquisas utilizando questionários eletrônicos, que são preenchidos pelos vitaliciandos, fornecendo *feedbacks* para os expositores e para a equipe pedagógica do CEAF.

As respostas dos cursistas e as impressões da equipe indicam quais saberes estão fazendo falta no dia a dia dos vitaliciandos, possibilitando a inclusão de conteúdos nos próximos encontros presenciais ou por meio da oferta de cursos utilizando a modalidade a distância. Essa comunicação constante entre educadores e educandos é fundamental para que não haja distanciamento entre teoria e prática e impediria qualquer possibilidade de personalização do ensino.

9 Para saber mais: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2484>.

8.5. Divulgar as boas práticas é fomentar a inovação

O Centro de Estudos, em parceira com a SUBPLAN, busca constantemente identificar e divulgar ao longo do curso boas práticas desenvolvidas por membros do Ministério Público que se destacam pela atuação e que contribuem com o aprimoramento do desempenho institucional.

Logo, além de se promover a troca de experiências entre membros, são valorizadas ações inovadoras e criativas, sendo apresentadas aos vitaliciandos ações que possuem correlação com os objetivos estratégicos da instituição, relacionados à atuação direta com a população ou à melhoria de processos, infraestrutura, tecnologia e sustentabilidade financeira.

O envolvimento de colegas de profissão na aprendizagem aumenta o nível de interesse dos cursistas, além de valorizar o membro que já atua a mais tempo na instituição, qualificando-o também para instrutoria interna. Estabelece-se assim um ciclo virtuoso de qualificação, troca de experiências, com consequente aprimoramento da atuação institucional.

9. CONCLUSÕES

A reformulação do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento em Ministério Público está sendo uma experiência muito significativa, pois o CEAF/MPPR está implementando princípios e métodos educacionais que, segundo avaliações parciais dos cursistas e docentes, têm aperfeiçoado o desempenho dos vitaliciandos em seu estágio probatório.

Evidencia-se cada vez mais a necessidade de oferecer conhecimentos que possam ser aplicados no cotidiano dos profissionais. Para isso, é fundamental analisar o perfil do público e estar em sintonia com as atividades desenvolvidas nas rotinas das Promotorias em Comarcas de entrância inicial.

A criação de canais frequentes de interação com os cursistas tem permitido avaliar os saberes desenvolvidos em cada encontro e planejar os seguintes. Os *feedbacks* orientam os docentes/instrutores para direcionar sua abordagem especialmente para as lacunas de aprendizagem dos vitaliciandos.

Oportunizar formas complementares de integralização curricular também auxilia no desenvolvimento de outras competências durante o estágio probatório e contribui para a formação interdisciplinar do membro do Ministério Público.

A parceria com a Corregedoria-Geral tem garantido estreita relação com as práticas essenciais para o início da carreira. A participação bimestral da Corregedoria-Geral nas atividades presenciais contribui para o cumprimento do seu papel preventivo, complementando as demais ações de acompanhamento e correição executadas durante o estágio probatório.

Por fim, o perfil dos membros que ingressam no Ministério Público tem mudado, impactado pelo contato com as novas tecnologias da informação e comunicação. Essas transformações pedem novas abordagens para a educação inicial e continuada dos vitaliciandos, gerando engajamento desde seu ingresso na instituição e fomentando a vontade de aprender para além do estágio probatório.

10. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Salete Bortholazzi. Educação não formal, informal e formal do conhecimento científico nos diferentes espaços de ensino e aprendizagem. **Cadernos PDE**. Londrina, 2014.

CAMBI, Eduardo; PIOVESAN, Leonora Simone Lucchese; SEVERO, Tiago Juliano Ribeiro. Corregedoria-Geral como instituição garantidora da atuação eficiente do Ministério Público: interfaces das funções preventiva e pedagógica. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, Brasília**, v. 1.

CAMBI, Eduardo; PIOVESAN, Leonora Simone Lucchese; SEVERO, Tiago Juliano Ribeiro. Projeto Político Pedagógico do CEAF do MPPR. **Revista Jurídica do MPPR**, v. 6, Agosto/2017, p. 595-620.

_____;_____; ZIMER, Tania Teresinha Bruns; STOTZ, Tania. Ministério Público Resolutivo e Formação Inicial dos Promotores de Justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 4.

CARVALHO, Marie Jane; NEVADO, Rosane Aragon; BORDAS, Mérion Campos. **Guia do Tutor**. Curso de Licenciatura em Pedagogia a Distância: Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Porto Alegre: Faculdade de Educação (FACED), 2006.

CORTELLA, Mário Sérgio. Aprendendo na Escola e na ONG. In: CENPEC. **Muitos lugares para aprender**. São Paulo: CENPEC / Fundação Itaú Social / Unicef, 2003.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Interdisciplinaridade**: um projeto em parceria. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. (Org.). **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo: Cortez, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 24 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Didática do Ensino Superior.** São Paulo: Atlas, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos. **Contribuição das ciências da educação na constituição do objeto de estudo da didática**. Anais do VII ENDIPE. Goiânia, 1994.

MINELLO, Roberto Domingos. Práticas Educativas: A Interdisciplinaridade como Estratégia para a Aprendizagem no Ensino Fundamental. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 2, v. 1, p. 220-239, abr. 2017.

PABIS, Nelsi Antonia. **Diagnóstico da realidade do aluno**: desafio para o professor no momento do planejamento e da prática pedagógica. IX Anped Sul. Curitiba, 2012.

PIMENTA, Selma Garrido; LIMA, Maria Socorro Lucena. **Estágio e docência**. São Paulo: Vozes, 2008.

ROCHA, Halline Fialho da; KARL, Helena de Azevedo; VEIGA, Marise Schmidt; GUIMARÃES, Michele. **As Práticas Educativas na Educação de Jovens e Adultos**. Petrópolis, 2002. Disponível em: <http://forumeja.org.br/node/594>. Acesso em: fev. 2017.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. Orientações Curriculares e proposição de expectativas de aprendizagem para o ensino fundamental. São Paulo: SME/DOT, 2007. In: MACHADO, Júlio César Epifânio. Os conhecimentos prévios dos alunos no ensino de geografia: apontamentos para a organização das aulas. **Revista Brasileira de Educação em Geografia**. Campinas, v. 5, n. 10, p. 114-125, jul./dez. 2015.

SAVIANI, Demerval. **Educação:** do censo comum à consciência filosófica. 11 ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, Marcus Osório da. A interdisciplinaridade como uma possibilidade no processo ensino: aprendizagem da educação profissional de nível tecnológico para o mundo do trabalho. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 13, p. 13-30, 2017.

VOGT, Maria Saleti Lock; ALVES, Elioenai Dornelles. Revisão teórica sobre a educação de adultos para uma aproximação com a Andragogia. **Revista Educação** – UFSM. Santa Maria, v. 30, n. 02, 2005.

SEÇÃO III – A FORMAÇÃO DOS MEMBROS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

3.1. Aprendizagem durante e para além do Estágio Probatório no Ministério Público
Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan e Tiago Juliano Ribeiro Severo.....155

3.2. Cursos de ingresso e vitaliciamento: propostas de aprimoramento à luz da Recomendação de Maceió
Pedro Abi-Eçab 173

3.3. Linguagem jurídica e acesso à Justiça: uma leitura da avaliação do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Fabíola de Sousa Cardoso.....197

3.4. O que falta ao Ministério Público para ser um agente do desenvolvimento (sustentável)? – Elementos e proposições críticas para um aprofundamento do ideal de MP Resolutivo
Daniel dos Santos Rodrigues.....217

CURSOS DE INGRESSO E VITALICIAMENTO: PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO À LUZ DA "RECOMENDAÇÃO DE MACEIÓ"

COURSE OF ADMISSION: IMPROVEMENT PROPOSALS IN THE LIGHT OF THE "MACEIÓ RECOMMENDATION".

Pedro Abi-Eçab[1]

Resumo: O presente trabalho visa a analisar a importância dos cursos de ingresso e vitaliciamento (CIV), instrumento de vital importância para a seleção de membros do Ministério Público e que, de modo geral, ainda não goza de ampla efetividade. Tais cursos sofreram recente regulamentação por meio da Recomendação de Maceió, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, fornecendo de modo inédito diretrizes que, se observadas, podem possibilitar um histórico salto de qualidade para a Instituição. Analisa-se, nesse contexto, o papel da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público e a criação de um Curso Nacional de Ingresso e Vitaliciamento (CNIV) como forma de viabilizar o cumprimento dessa normativa.

Palavras-chave: Ministério Público. Estágio Probatório. Curso de Ingresso e Vitaliciamento.

Abstract: *The present work aims to analyze the importance of the courses of admission and formation, an instrument of vital importance for the selection of members of the Public Prosecutor's Service, which, in general, is not yet widely effective. Such courses have recently undergone regulation through the Maceió Recommendation of the Conselho Nacional do Ministério Público, providing unprecedented guidelines that, if observed, may allow for a historic quality leap for the Institution. In this context, the role of the National Training Unit of the Public Prosecutor's Office and the creation of a National Admission Course are analyzed as a way of making compliance possible.*

Keywords: *Prosecution Service. Probation period. Course of admission.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Desafios do Ministério Público contemporâneo e qualidades necessárias aos seus integrantes. 3. Cursos de ingresso e vitaliciamento e o novo paradigma da Recomendação de Maceió. 4. Reestruturando cursos de ingresso e vitaliciamento. 4.1. Planejamento e realização. 4.2. Conteúdo programático. 4.3. Carga horária. 4.4. Processo de avaliação. 4.5. Instrutores: palestrantes, professores e mediadores. 5. O papel da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público e um Curso Nacional de Ingresso e Vitaliciamento (CNIV). 6. Conclusões. 7. Referências. 8. Anexos. 8.1. Matriz Curricular do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento do MP-PR. 8.2. Matriz Curricular do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar (CIV-MPM).

1 Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Promotor de Justiça no Ministério Público de Rondônia. Examinador do XXI Concurso de Ingresso ao cargo de Promotor de Justiça do Ministério Público de Rondônia. Vencedor do Prêmio Innovare na categoria Ministério Público. Ex-Secretário Executivo do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas – GNCOC. Membro auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

1. INTRODUÇÃO

A realização de curso oficial de preparação é mandamento constitucional, estabelecida no art. 93, IV, combinado com o art. 129, § 4º, da CF/88, e constitui etapa obrigatória ao processo de vitaliciamento de membros do Ministério Público.

Dessa forma, o Curso de Ingresso e Vitaliciamento (CIV) constitui instrumento de fundamental importância, porque dotado de **dupla finalidade**: integra o processo de **seleção** de novos membros ao mesmo tempo em que possibilita sua **capacitação** inicial.

Na dimensão **seleção**, o CIV integra o estágio probatório, verdadeiro prolongamento do concurso de ingresso, contudo muito mais exigente que este, pois agora não se exigem conhecimentos meramente jurídicos. Nesta fase, a seleção é muito mais verticalizada (leia-se: aprofundada), aferindo-se como o membro vai colocar em prática conhecimentos interdisciplinares, dos quais o aspecto jurídico é apenas um. No período do estágio probatório/CIV estão sob exame a inteligência técnica, social e emocional do membro, vale dizer, a completude do ser humano que assume o papel de servidor público, profissional vocacionado a servir ao povo em busca do bem comum, cumprindo a missão constitucional do Ministério Público.

Por outro lado, na dimensão **formação/capacitação**, o CIV tem a finalidade de possibilitar transmissão de conhecimentos essenciais ao cumprimento do desiderato acima mencionado. Trata-se da mais intensa capacitação a que, provavelmente, a maioria dos membros terão ao longo de toda a carreira, já que inúmeras razões fazem com que sejam escassos os cursos extensivos de atualização. Em outras palavras, fato é que muitos membros, passado o período de estágio probatório, jamais terão oportunidade de submeter-se a uma formação verticalizada e prolongada.

Por esses motivos, o CIV é o momento crucial de seleção e capacitação de membros para o Ministério Público, relevância essa que vem crescendo progressivamente com o reconhecimento da imperiosa necessidade de se dotar a Instituição de agentes capazes de enfrentar de forma resolutiva os mais diferentes problemas constatados na sociedade contemporânea, cada vez mais multifacetária, complexa, diversificada.

Nesse contexto foi editada a Recomendação de Caráter Geral nº 1/2018, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, também conhecida como "Recomendação de Maceió"[2], que dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes, dentre as quais sobre o CIV.

O presente trabalho pretende analisar os cursos de ingresso e vitaliciamento à luz da Recomendação de Maceió. Aborda-se o *deficit* generalizado de efetividade desse importante mecanismo de seleção e capacitação de pessoal, propõe-se aperfeiçoamentos necessários a adaptar o instituto para fazer frente às necessidades do Ministério Público contemporâneo, quando possível fazendo menção a casos práticos, exitosos ou não. Para isso, insta destacar que as reflexões se baseiam menos em dados acadêmicos do que em observações empíricas, eis que ainda escassos os estudos que prestigiem o caráter operacional da atividade ministerial.

A concretização dos cursos de ingresso e vitaliciamento pode, sem exagero, possibilitar um histórico salto de qualidade para os Ministérios Públicos, alterando paradigmas de atuação, direcionando esforços para áreas realmente prioritárias, e possibilitando que esta seja mais proativa (e, portanto, mais efetiva) além de mais eficiente.

Neste trabalho, analisaremos as necessidades e os desafios que se colocam ao Ministério Público contemporâneo, a situação atual dos cursos de ingresso, a reestruturação dos cursos à luz da Recomendação de Maceió, o papel da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP) e, após as conclusões, colacionamos como anexos os conteúdos dos CIV do Ministério Público do Paraná e do Ministério Público Militar.

2 Publicada no Diário Eletrônico do CNMP, edição nº 54, de 22.3.2018. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=5527>. Acesso em: 22 mar. 2018.

2. DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO E QUALIDADES NECESSÁRIAS AOS SEUS INTEGRANTES

Do ponto de vista jurídico, vivemos na atualidade o que Norberto Bobbio[3] denominou de "Era dos Direitos", isto é, o período no qual, tendo sido positivadas as diferentes gerações (ou dimensões) de direitos fundamentais, formando-se um amplo catálogo de garantias individuais e coletivas, restaria agora, como maior desafio, protegê-los de modo efetivo, ou seja, dar-lhes cumprimento. O mesmo se aplica tanto aos direitos pelos quais cabe ao Ministério Público zelar como às garantias e prerrogativas da Instituição e seus membros: há que colocá-los em prática.

Sob este paradigma é que deve ser encarado o processo de seleção dos futuros membros, os quais deverão ter perfil adequado a enfrentar problemas de grande magnitude, num contexto de finitude de recursos, em uma sociedade multifacetada e sujeita a grandes modificações, inclusive com o redimensionamento do conceito de autoridade e de ações de controle pelos órgãos estatais. São tempos líquidos (Bauman[4]), em que vivemos sob o signo da incerteza (Heisenberg[5]) numa sociedade de risco (Beck[6]).

Muito já se escreveu, e com grande qualidade, sobre os desafios dos Ministério Público contemporâneo. Não é nosso objetivo mergulhar verticalmente nessa seara, mas apenas recordar pontos já pacificados pela doutrina ministerial, e necessários a apontar o caminho a seguir ao tratarmos dos cursos de ingresso e vitaliciamento.

Em primeiro lugar, há que se destacar, conforme refere Gregório Assagra de Almeida, a necessidade de superação do paradigma do Ministério Público demandista e para o do Ministério Público resolutivo, isto é, a passagem e uma Instituição que busca exclusivamente no Poder Judiciário a solução dos problemas, para um órgão pacificador da conflituosidade social, com efeitos claros no plano da efetividade.

Esse direcionamento sobre o novo paradigma ministerial encontra-se devidamente delineado pela doutrina e acolhido pela Carta de Brasília[7], documento fundamental ao qual se remete a leitura, e visa, em síntese, a aprimorar a atuação do Ministério Público, buscando a efetividade de suas ações na sociedade, o que, em última análise, acarretará a ampliação de sua legitimação social. Para isso, há que se priorizar a atuação preventiva, dotar seus membros de formação humanista e multidisciplinar[8], convertendo-os em agente de transformação social[9], mediante uma atuação dialógica, responsiva[10] e eficiente.

A Carta de Brasília, aprovada pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 22.09.2016, em Brasília, afirma a necessidade de aprimorar a atuação do Ministério Público visando à sua efetividade social.

Esta norma traça algumas diretrizes para o Ministério Público, de especial relevo para o tema deste trabalho:

3 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 8ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 45.

4 BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

5 Apud SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 43-45.

6 BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madri: Siglo Veintiuno, 2002.

7 Acordo aprovado pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 22.09.2016, em Brasília. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/BOAS_PR%C3%81TICAS_-_VERS%C3%83O_FINAL_-_em_01-08-2017_1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

8 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 84.

9 JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 4ªed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014, p. 27-43.

10 A responsividade, decorrência do Estado Democrático de Direito, vai além do princípio da responsabilidade, introduzindo um novo dever substantivo, em razão do qual o administrador público fica obrigado a prestar contas à sociedade pela legitimidade de seus atos. A responsividade também integra a noção de *accountability* (auditabilidade), noção prévia à de responsabilidade (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 60).

- Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social;
- Adoção, pelos membros da Instituição, como agentes políticos, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise;
- Capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação dos campos conflituosos;
- Autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento em defesa da sociedade);
- Capacidade de diálogo e de consenso;
- Senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaças aos direitos fundamentais;
- Atuação das Corregedorias junto às Escolas Institucionais, para definição do conteúdo programático do curso de formação dos novos agentes políticos do Ministério Público, bem como dos temas de atualização profissional dos demais membros, fomentando uma cultura institucional de valorização da atividade resolutiva.

Para alcançar esse desiderato, surge a necessidade da superação do paradigma da capacitação meramente jurídica (único parâmetro avaliado nos concursos de ingresso) em prol de uma formação transdisciplinar[11], a qual, por exclusão, terá de ser aferida durante o estágio probatório, já que não transmitida nos cursos jurídicos e tampouco aferida no concurso de ingresso.

3. CURSOS DE INGRESSO E VITALICIAMENTO E O NOVO PARADIGMA DA RECOMENDAÇÃO DE MACEIÓ

Os concursos de ingresso têm sido mecanismos eficazes para a primeira seleção dos futuros membros? Os cursos de ingresso e o estágio probatório têm desempenhado eficazmente o papel de segunda e final seleção? Estas são duas perguntas fundamentais para que se entenda a relevância da Recomendação de Maceió na construção do futuro do Ministério Público.

De fato, a seleção de pessoal continua a ser um dos maiores desafios das corporações e dos entes públicos. Inobstante a crescente oferta de mão de obra, é quase um truísmo afirmar a dificuldade de se estabelecer métodos e processos eficazes de admissão de pessoal qualificado, e que atenda às crescentes exigências do mundo contemporâneo.

Com efeito, inobstante as instituições de ensino despejarem no mercado de trabalho, anualmente (ou semestralmente!) milhares de indivíduos graduados, e, supostamente, habilitados a ingressarem nas mais diferentes carreiras, subsiste a constatação generalizada de que o nível desses futuros profissionais vem piorando ao contrário de melhorar, ressalvadas honrosas exceções.

Situação pouco diferente é a verificada na Administração Pública. Os concursos públicos de ingresso às carreiras consideradas "de topo" tornaram-se missões hercúleas, superadas tão somente por indivíduos submetidos a métodos profissionais de preparação, que envolvem anos de estudo, com o apoio de cursos preparatórios transformados em empresas altamente rentáveis, somados a serviços de *coaching* e *mentoring* regiamente remunerados, além de psicólogos, nutricionistas, preparadores físicos, entre outros integrantes

11 MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 106.

da chamada "indústria dos concursos públicos". Aqueles que superam os concursos de ingresso, não sem certa dose de razão, são vistos cada vez mais como verdadeiros personagens míticos, porque vencedores de uma saga épica. Sob outro prisma, porém, poderiam ser encarados como criações dessa mencionada "indústria", apta a moldar seres humanos segundo o ambiente criado pelas comissões examinadoras.

Contudo, a observação de alguns desses recém-aprovados, no desempenho de suas funções públicas, acarreta, invariavelmente, a triste percepção de que, conquanto altamente competitivos, são pouco competentes para a missão a que foram admitidos.

Isso porque é frequente a constatação de empossados em carreiras de grande prestígio e razoável remuneração – ainda mais diante da realidade brasileira – simplesmente com pouca ou nenhuma vocação para o cargo que ocupam, desprovidos de atributos técnicos e pessoais para a grave tarefa que lhes aguarda, muitos dos quais absolutamente despreocupados com a noção de serviço público, em sua acepção mais nobre e elevada. A isso chamaremos, para fins deste trabalho, **vício de vocação**.

Não bastasse isso, há também incontáveis recém-ingressos que, malgrado se mostrarem dedicados e interessados à missão assumida, não possuem conhecimentos técnicos adequados para o seu desempenho e, diante da estrutura burocrática, para não dizer paquidérmica, da Administração Pública brasileira, tornam-se ineficientes, ainda que vocacionados. A isso denominamos **vício de capacitação**.

Como se sabe, no Ministério Público brasileiro a situação não é muito diferente.

Instituição de ampla reputação social, consagrada pela Constituição da República como imprescindível, dotada de cargos almejados e concursos dificílimos, chega quase ao fim da segunda década do terceiro milênio com a sensação de que há muito por se aprimorar no seu processo de seleção para ingresso, bem como na capacitação em geral.

Permanece, ainda que amarga, a lúcida constatação de Hugo Nigro Mazzilli[12], que remonta ao ano de 1992:

> [...] é possível afirmar que, descontados os extremos, que sempre são raros, a média da atuação do Ministério Público é bem mais modesta do que seria desejável, tanto em primeira como em segunda instância. [...] verdade seja dita, há aqueles que buscam a instituição por representar ela uma das carreiras de ponta do funcionalismo público, significando uma opção profissional e salarial que muitos — senão a maioria — dos candidatos não conseguiria encontrar na atividade privada. Não que seja um mal em si mesmo ser a carreira das mais competitivas no mercado de trabalho. Pelo contrário. O mal consiste em buscar a carreira apenas por esse motivo.

Parafraseando o referido autor, forçoso reconhecer que, dotando-se cada promotor do treinamento e infraestrutura necessários, "por certo não seriam necessários tantos promotores"[13], já que a capacitação e os instrumentos adequados fariam multiplicar o potencial da força de trabalho disponível.

Sem prejuízo do debate acerca do melhor dos processos de seleção nos concursos públicos, de modo a estes avaliarem, mais que o mero conhecimento jurídico do candidato – basicamente a assimilação do tripé doutrina, legislação e jurisprudência[14] –, se este não possui condenação criminal ou alguma psicopatia, mostram-se imperiosas melhorias no estágio probatório, o que agora tornou-se obrigatório por força da Recomendação de Maceió.

O estágio probatório é o período de exercício do membro durante o qual é observada, e apurada pela Administração Superior, a conveniência ou não de sua permanência no Ministério Público, mediante a verificação dos requisitos normativos para aquisição da vitaliciedade. A vitaliciedade pressupõe, assim,

12 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A formação profissional e as funções do promotor de justiça**. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/formacao.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

13 No original "dotando-se cada promotor da infraestrutura necessária, por certo não seriam necessários tantos promotores". Entendemos necessário acrescentar o aspecto da capacitação, pois sem ela não há gestor hábil a administrar eventual infraestrutura disponibilizada.

14 Critérios estes insuficientes para fazer frente às tarefas que aguardam os futuros membros.

prova, **pelo membro**, de sua aptidão, prova esta que deverá ser produzida por ele ao longo do estágio probatório, do qual o CIV é parte integrante.

Importante frisar, é do membro o ônus da prova de demonstrar sua aptidão para o cargo. O **dever da Administração Superior é o de criar mecanismos de avaliação com critérios objetivos e dotados de auditabilidade**, decorrência lógica do Estado Democrático de Direito e seus princípios.

Esse mecanismo de avaliação é justamente o CIV, que, como já dito, possui dupla finalidade: integra o processo de seleção de novos membros ao mesmo tempo em que possibilita sua capacitação inicial.

Na vertente capacitação, o CIV decorre de normas internacionais, notadamente as "Diretrizes Sobre o Papel dos Membros do Ministério Público", aprovadas pela Organização das Nações Unidas, durante o seu 8º Congresso sobre a Prevenção de Crimes e o Tratamento de Delinquentes (Havana,1990), editadas pela ONU[15], e que, considerando ser essencial garantir que os procuradores/promotores possuam as qualificações profissionais exigidas para o cumprimento de suas funções, através de "**métodos aperfeiçoados de seleção e treinamento jurídico e profissional**", e por meio do fornecimento de todos os meios necessários para o adequado desempenho de suas atribuições no combate à criminalidade, particularmente em suas novas formas e dimensões, estabelece, no seu Item 1, que as pessoas selecionadas como procuradores/promotores devem ser indivíduos que, além de integridade e capacidade, tenham "**qualificação e treinamento adequados**".

Essa normativa internacional possui total amparo em nosso ordenamento, já que o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, *caput*) acarreta naturalmente o dever de capacitação para que as atividades dos entes públicos sejam desenvolvidas de modo eficaz. Não por outra razão, o **poder-dever de capacitação** encontra-se previsto na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei nº 8.625/1933) quando trata do "aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais" (art. 35).

Contudo, como reconhece Armado Lotti, não havia uniformidade de tratamento em relação ao acompanhamento do estágio probatório no âmbito do Ministério Público brasileiro[16], lacuna esta que a Recomendação de Maceió vem colmatar.

Para contextualizar a edição da nova Recomendação-Geral, deve-se remontar à edição da Carta de Brasília, aprovada no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2016), quando se reconheceu, especialmente, a necessidade de aprimorar a atuação do Ministério Público visando à sua efetividade social.

Em continuidade, rapidamente percebeu-se que, para atingir as diretrizes traçadas na Carta de Brasília, seria necessária uma ampla reformulação do estágio probatório, sendo que os estudos subsequentes, cuja autoria é de destacados membros de diversos Ministérios Públicos do país, integrantes de grupo de trabalho designado no âmbito do Procedimento de Estudos e de Pesquisas da Corregedoria Nacional nº 9/2017, e que resultou na Recomendação de Caráter Geral nº 1/2018.

Com a nova normatização, tem-se, doravante, um regime inovador em termos de estágio probatório e curso de ingresso e vitaliciamento. Para fins do presente trabalho, importa destacar, entre os principais pontos da Recomendação de Maceió no que tange ao CIV:

(a) Definição de estágio probatório, como o período compreendido pelos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais será examinada pelos respectivos órgãos de competência do Ministério Público brasileiro, notadamente pelas suas Corregedorias e pelos Conselhos Superiores, a **conveniência da permanência e do vitaliciamento na carreira do membro** (art. 1º, *caput*);

15 NAÇÕES UNIDAS. **Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/S_Ebook.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2018.

16 LOTTI, Armando Antônio. Breves considerações sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. II, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 52.

(b) Estabelecimento dos princípios que regem o estágio probatório e que, portanto (incisos do art. 1º, *caput*), servirão como diretrizes avaliativas do CIV, complementarmente às contidas no art. 3º;

(c) Deveres a serem observados pelos membros em estágio probatório, sem prejuízo dos demais estabelecidos no ordenamento (art. 2º);

(d) Diretrizes de avaliação do membro em estágio probatório (art. 3º);

(e) Previsão do CIV como etapa obrigatória do processo de vitaliciamento (art.5º);

(f) Definição dos eixos estruturantes de conhecimento a serem respeitados na elaboração do programa do CIV (art. 6º);

(g) Previsão da formatação metodológica profissionalizante do CIV com ênfase em boas práticas e lições aprendidas (artigos 7º e 10);

(h) Estruturação do programa do CIV em, no mínimo, as 4 (quatro) fases, sendo a última a de avaliação do membro (art. 8º);

(i) Fixação da duração mínima do CIV em 30 (trinta) dias, sendo que pelo menos 50% do prazo estabelecido deverá contemplar atividades práticas supervisionadas (art. 9º);

(j) Definição dos responsáveis pelo CIV como sendo os centros de estudos e aperfeiçoamento funcional (CEAF) e as Corregedorias, bem como as atribuições de cada um (artigos 4º, § 3º, 7º, parágrafo único, e 11).

Tem-se, destarte, um detalhado "roteiro" a viabilizar a reformulação dos CIV, conforme analisaremos adiante.

4. REESTRUTURANDO CURSOS DE INGRESSO E VITALICIAMENTO

4.1. Planejamento e realização

Nos termos da Recomendação de Maceió, os cursos de ingresso e de vitaliciamento serão formalizados e realizados pelas escolas de formação e aperfeiçoamento do Ministério Público, com a efetiva participação das Corregedorias, tanto na fase da construção quanto nas de realização e avaliação, respeitada a autonomia pedagógica das escolas institucionais (artigos 4º, § 3º, 7º, parágrafo único, e 11).

A norma concilia, dessa forma, a preservação da autonomia pedagógica das Escolas e Centros de Estudos com a participação das Corregedorias, visando a dar cabo à missão de avaliação do período de prova e avaliação dos membros.

Outra disposição acertada da Recomendação de Maceió, prevista no parágrafo único do art. 7º, consiste na obrigatoriedade de detalhamento de:

- conteúdos competenciais;
- abordagens e estratégias metodológicas;
- critérios para a seleção dos capacitadores do curso; e
- valorização da participação de representantes de outras instituições e que se relacionem com a prestação jurisdicional do Estado, universidades e sociedade civil organizada.

Esses temas deverão ser objeto de termo de cooperação firmado entre a Administração Superior do Ministério Público e as respectivas escolas superiores do Ministério Público ou Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF).

Ainda cabe destacar a determinação de uma abordagem contemporânea no CIV, por meio de uma metodologia dialógica e profissionalizante pois, nos termos do art. 10, § 2º, os conteúdos deverão ser desenvolvidos mediante **aulas dialogadas**, palestras, **dinâmicas de grupo**, **simulações** de audiências, **relacionamento e atendimento** ao público e órgãos de comunicação social, **visitas técnicas** (sistema prisional, sistema educacional infantil e fundamental, órgãos de segurança pública, lideranças de comunidades, movimentos sociais, entidades e projetos sociais de interesse público), **estudos de casos**, pesquisas e debates de temas **interdisciplinar e multidisciplinar** para o fortalecimento da **atuação resolutiva** do Ministério Público brasileiro.

Outra disposição de caráter inovador e democrático, que pode viabilizar a "oxigenação" dos conteúdos programáticos diz respeito à possiblidade de os membros em estágio probatório, previamente, indicarem temas, problemas e casos à coordenação do curso, para que esta delibere sobre a viabilidade de sua inclusão na pauta (art. 10, § 3º).

4.2. Conteúdo programático

A Recomendação de Maceió traça as seguintes diretrizes de conteúdo para os CIV, notadamente eixos estruturantes de conteúdo e fases do curso.

Os **eixos estruturantes de conteúdo** serão em, no mínimo, 4 (quatro), nos quais devem ser abordados *concomitantemente* (art. 6º):

> I – TEÓRICO: conhecimentos aprofundados sobre a história, evolução, estrutura, funcionamento e atuação dos órgãos, serviços e sistemas do Ministério Público, carreira, estágio probatório e vitaliciamento, gestão do conhecimento alinhada ao planejamento estratégico, rotinas de trabalho, gestão de gabinete e unidades administrativas, segurança orgânica e pessoal, exercício harmônico dos princípios institucionais, deveres, direitos e prerrogativas funcionais, com ênfase nos limites e implicações desse exercício, nos âmbitos funcional e privado;
> II – PROFISSIONAL: conhecimentos eminentemente práticos necessários à atuação judicial e extrajudicial do membro do Ministério Público, com ênfase na proteção dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais do cidadão e na tutela dos direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade social, com a realização de visitas técnicas, compartilhamento dialogado de boas práticas e lições aprendidas, estudos de casos, pesquisas e debates de temas interdisciplinar e multidisciplinar e simulação de situações concretas com as quais poderá defrontar-se no início da carreira;
> III – INTERLOCUÇÃO INTERINSTITUCIONAL: reflexões para o exercício ético da liberdade de expressão, relacionamento responsável com as mídias sociais e órgãos de comunicação social e desenvolvimento de competências para o diálogo direto entre os Membros do Ministério Público e representantes, de diversos níveis, das entidades públicas, privadas e movimentos sociais;
> IV – COMPORTAMENTALISTA E DE EVOLUÇÃO HUMANA: identificação e reflexão das questões de ordem pessoal, familiar, social, laboral, intrainstitucional e interinstitucional – direta ou indiretamente – relacionadas à realização das atribuições do Membro do Ministério Público, seja na prestação jurisdicional do Estado, na via extrajudicial ou social, assim como na promoção do contentamento, comprometimento e humanização do ambiente e das relações de trabalho, e no desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos (físico, mental e espiritual), observando o atendimento efetivo e eficaz do interesse público e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, nas peculiaridades das diversas unidades de lotação.

As **fases do curso**, por sua vez, serão em no mínimo 4 (quatro) módulos (art. 8º):

> I – MÓDULO 1: **apresentação da instituição**, seus órgãos e unidades, com respectivas atribuições, **interação com outras instituições** e órgãos de defesa social e contatos com movimentos sociais voltados para a defesa dos direitos fundamentais afetos às atribuições do Ministério Público;
> II – MÓDULO 2: apresentação dos **princípios e fundamentos que norteiam a atividade do Ministério Público**, suas atribuições constitucionais, ética e deveres institucionais, e formação, usos e costumes da sociedade;
> III – MÓDULO 3: submissão a **módulo prático**, com ênfase nas áreas que envolvam a Defesa dos Direitos e das Garantias Constitucionais Fundamentais, o Controle da Constitucionalidade e a atuação na defesa dos Direitos Humanos, o Direito Processual, o Direito Civil, o Direito Penal, os Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, a atuação nos Casos Complexos de Repercussão Social, os Mecanismos de Tutela Jurisdicional e Extrajurisdicional, a Resolução Consensual dos Conflitos, Controvérsias e Problemas, com ênfase notadamente nas técnicas sobre negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas, técnicas de Gestão Administrativa e Funcional dos órgãos e das unidades de atuação, com priorização do Planejamento Estratégico do Ministério Público, dos Planos Gerais de Atuação, dos Programas de Atuação e respectivos Projetos Executivos, sendo importante, ainda, a realização de simulação de audiências, júris, práticas de negociação, mediação e de atendimento ao público, assim como encontros com movimentos sociais e com outras instituições para discutir questões e problemas que envolvam a tutela dos direitos humanos, com espaço para a realização de curso de português jurídico voltado para a elaboração de peças e manifestações jurisdicionais e extrajurisdicionais[17] [18];
> IV – MÓDULO 4: **avaliação** do desempenho nas fases anteriores.

Prevê a Recomendação de Maceió (art. 7º) que o CIV terá como estratégias metodológicas a **formatação profissionalizante** (essencialmente prático, portanto), e os eixos estruturantes deverão ocorrer em **etapas intercaladas**, mediante formação continuada. Ou seja, o curso não será ininterrupto, tendo o membro tempo para atuar na atividade-fim entre os módulos, o que possibilita reflexão, sedimentação e amadurecimento dos conhecimentos.

Outra disposição bastante salutar diz respeito aos Módulos 1 e 2, os quais deverão ser constituídos de aulas teóricas ou palestras a serem proferidas por convidados, por membros do Ministério Público **e por integrantes de outros órgãos ou instituições de defesa social**. Dessa forma, desde logo o membro poderá tomar contato com representantes de órgãos parceiros, recebendo a visão de alteridade fundamental tanto no processo de aprendizado quanto na futura atuação prática. Espera-se, com isso, o favorecimento da visão de horizontalidade nas relações interinstitucionais[19], imprescindível, por exemplo, na exitosa atuação em forças-tarefa.

Embora não caiba aqui discorrer sobre a temática do curso, certo é recordar que os conhecimentos jurídicos, já de sobra exigidos no concurso de ingresso, não deverão ser o foco do CIV. Pelo contrário, em atenção à diretriz de ensino profissionalizante e com foco na resolutividade da atuação ministerial, deverá haver destaque para conhecimentos da atividade-meio, tais como noções básicas de gestão de pessoas, gestão orçamentária, gestão de unidade ministerial, gestão da investigação, inteligência, planejamento, negociação, mediação, liderança, comunicação pessoal, oratória e relacionamento interinstitucional.

Com isso, atende-se ao disposto no art. 5º, parágrafo único, segundo o qual os conteúdos e competências a serem desenvolvidos no curso de ingresso e vitaliciamento destinam-se ao exercício probo, saudável, eficaz e resolutivo das funções de membro, com ênfase nas necessidades e dimensões biológica, psicológica, social, espiritual, organizacional e funcional impostas na atuação, nos termos do art. 3º da

17 O Módulo 3 será realizado tendo por base tanto casos fictícios quanto concretos, quando os Membros da Instituição em Estágio Probatório se manifestarão em processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, sob a orientação de Membro do Ministério Público vitalício a ser designado pelos órgãos competentes das Unidades do Ministério Público (§ 3º).

18 Nos termos do art. 9º, parágrafo único, pelo menos 50% (cinquenta por cento) do prazo de duração do CIV deverá contemplar atividades práticas supervisionadas.

19 Visão esta que se opõe à vetusta concepção de centralismo jurídico, nos quais os operadores do Direito estariam hierarquicamente acima de profissionais de outras área.

Recomendação CNMP nº 52/2017, que estabelece diretrizes aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro quanto à implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas.

4.3. Carga horária

A carga horária do CIV precisa ser adequada ao conteúdo programático que se pretenda transmitir, incluindo atividades práticas, sem esquecer o tempo necessário ao processo de absorção, sedimentação e amadurecimento de conhecimento e, por óbvio, à avaliação dos discentes.

A Recomendação de Maceió prevê que o CIV terá duração mínima, preferencialmente, de 30 (trinta) dias, com a avaliação de seus resultados (art. 9º).

Embora a previsão seja de uma duração mínima, ainda assim entendemos, com a devida vênia, que tal prazo é insuficiente.

Apenas para fins de comparação, na França, tanto juízes como procuradores são formados pelo curso centralizado pela Escola Nacional da Magistratura (ENM), fazendo parte do mesmo "corpo" e, ao término do curso de formação, optam por integrar a carreira da magistratura sentada ou, para nós, magistratura propriamente dita (*magistrats du siège*) ou da magistratura em pé (*magistrats du parquet*, equivalente ao nosso Ministério Público). O curso tem a duração de 31 meses, dos quais 10 são aulas e 21 estágio prático[20]. Na Itália, da mesma forma, juízes e promotores são recrutados juntamente, fazendo parte da mesma corporação e se submetendo ao mesmo estatuto. Seu treinamento é de doze meses[21].

Já a formação de um oficial do Exército brasileiro ocorre mediante curso de um ano, em período integral, na Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEx). Os aprovados podem, então, cursar a cuja missão é preparar candidatos para o ingresso na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), responsável pela formação do oficial combatente do Exército. Ou seja, um oficial do Exército é formado em cinco anos[22]. E essa, vale dizer, é apenas a formação inicial, sucedida da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Curso de Política Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx), entre outros.

Para se ser confirmado como delegado de polícia federal, por seu turno, os aprovados no concurso público submetem-se a curso de formação na Academia Nacional de Polícia, em regime de semi-internato, com duração média de 850 horas-aula, durante o período de cinco meses aproximadamente[23]. Já o pretendente a se tornar oficial da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais submete-se ao Curso de Habilitação de Oficiais, cuja duração é de 10 (dez) meses e mais quatro meses de estágio operacional, contando ao todo com 33 disciplinas[24].

Fácil, portanto, a constatação de que não pode um membro do Ministério Público ser formado em apenas 30 dias.

O argumento segundo o qual seria desnecessário um amplo curso de formação se baseia na noção vetusta segundo a qual bastaria ao membro do Ministério Público o conhecimento do Direito, o que já seria devidamente aferido no concurso de ingresso. Nada mais equivocado, conforme analisado anteriormente[25].

20 ESPARZA LEIBAR, Iñaki. El sistema de reclutamiento y la formación de magistrados en Francia. L'école Nationale de La Magistrature. **Revista Eguzkilore**, nº 23, San Sebastián, dezembro/2009, p. 333-350. Disponível em: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2176697/25+Esparza.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

21 OBERTO, Giacomo. Recrutamento e Formação de Magistrados: o Sistema Italiano no âmbito dos princípios internacionais sobre o Estatuto dos Magistrados e da independência do Poder Judiciário. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 20, 2002. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_15.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

22 Disponível em: <http://www.aman.eb.mil.br/acoes-e-programas>. Acesso em: 7 mar. 2018.

23 BRASIL. Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/anp/educacional/formacao/>. Acesso em: 20 fev. 2018.

24 MINAS GERAIS. **Tem início o Curso de Habilitação de Oficiais – CHO**. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/conteudo.action?conteudo=44592&tipoConteudo=noticia>. Acesso em: fev. 2.2018.

25 Vide item 3.

Embora seja difícil estabelecer uma carga horária ideal, a aplicação da razoabilidade permite concluir cargas horárias adequadas ou não.

Lamentavelmente, tem-se observado muitos casos de cursos de ingresso com duração absolutamente incompatível com o necessário. Há constatações de cursos – optamos por não relatar os exemplos – que duraram não mais que quinze dias, denotando tratar-se de uma mera formalidade, a fim de apenas fazer constar que os novos membros frequentaram a referida capacitação.

Para piorar a situação, com o fracionamento dos atos de posse de candidatos aprovados, prática cada vez mais frequente sob o argumento de limitações orçamentárias, há notícia de posse de um ou dois candidatos por vez, aos quais não teria sido oportunizado curso de formação por alegada inviabilidade financeira[26].

Por essas razões fáticas, compreende-se que, para muitos Ministérios Públicos, o prazo mínimo de 30 dias significará um avanço.

Por outro lado, devem ser nominadas como exemplar a carga horária do CIV promovido pelo Ministério Público Militar para seus novos membros. O curso possui carga horária mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas-aula, distribuídas em até 16 (dezesseis) meses, conforme dispõe a Resolução nº 74/2012 do CSMPM. Semelhante é a carga horária do CIV do Ministério Público do Estado do Paraná: 369 horas. Em anexo ao fim deste trabalho trouxemos os principais pontos de destaque sobre os referidos cursos.

4.4. Processo de avaliação

Em primeiro lugar, deve-se destacar que estará em avaliação o membro em estágio probatório. Seu desempenho acarretará o vitaliciamento ou não.

Em segundo lugar, recomenda-se que o curso também seja avaliado pelos alunos, avaliação esta detalhada e, por óbvio, anônima, a fim de preservar a fidelidade do processo. Assim, deverão os membros manifestar suas opiniões sobre os métodos pedagógicos empregados, a didática dos instrutores, a atualidade dos temas, a contribuição para as reflexões, fornecimento de sugestões, por exemplo.

Entretanto, interessa-nos, por ora, tratar da avaliação dos membros, um dos aspectos frequentemente negligenciados no estágio probatório e em cursos de ingresso. Embora felizmente uma minoria, há casos em que o diagnóstico ineficiente redunda posteriormente em falhas de futura atuação, nos aspectos técnico ou ético, na atividade-fim ou na atividade-meio.

Nesse ponto, ao se tratar de metodologia de seleção de pessoal que integrará a instituição, de fundamental importância a avaliação da vocação do interessado, no caso, o membro. O indivíduo vocacionado para a missão que o aguarda, não apenas mais eficiente, é feliz, realizado enquanto ser humano, o que inexoravelmente retroalimenta a esfera da eficiência. Pelo contrário, aquele que não é vocacionado torna-se infeliz, e por conta disso desenvolve patologias, por conseguinte prejudicando a missão e a instituição. Contrariam-se, assim, os princípios da dignidade humana e da eficiência.

Não por outra razão, ao Recomendação de Maceió prevê que, além dos aspectos funcionais, a etapa de vitaliciamento promoverá abordagem e suporte à adaptação **integral** do membro à nova realidade pessoal, familiar, profissional e regional, por meio do **incentivo ao autoconhecimento**, da **realização equilibrada das suas necessidades**, do **estímulo à criatividade e à** inovação e do **fomento ao comprometimento e contentamento institucional**, estimulando o **senso de pertencimento** ao Ministério Público, observando o interesse público e social, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão (art. 10, § 1º).

26 Pesa também, no mais das vezes, a pressão para colocação de força de trabalho em ação, em razão da escassez de membros. Assim, perde-se oportunidade única, irrepetível, de formação, em prol de interesses imediatos da Administração.

Necessário, portanto, abandonar o paradigma, já em vias de superação segundo Frédéric Laloux, que consiste no "exame da aderência do candidato com a **descrição do cargo**", em prol do novo paradigma em implantação pelas organizações, que foca na "aderência do candidato com a **organização e com o propósito**"[27].

Com relação aos órgãos responsáveis pela avaliação, a Recomendação de Maceió prevê que os resultados dos cursos de vitaliciamento serão aferidos pelas escolas superiores do Ministério Público ou centros de estudos e aperfeiçoamento funcional (CEAF), **com a participação efetiva das Corregedorias** (art. 11).

Com relação aos **métodos de avaliação**, o art. 15, embora disponha sobre a atuação do membro pelas Corregedorias, é aplicável analogicamente aos cursos de ingresso, quando prevê que a utilização de sistema de avaliação que leve em **consideração objetivos**, metas e indicadores direcionados à aferição e à indução da eficácia social da atuação dos membros, **ultrapassando o controle meramente formal**, quantitativo e temporal.

Destarte, ao se prever o sistema de avaliação que, além de pautado em critérios objetivos, vá além do meramente formal, pretende-se que o CIV selecione membros efetivamente vocacionados para a tarefa que lhes aguarda, o que deverá ser aferido diante das atividades práticas (caráter profissionalizante) que aproximem o futuro membro das situações que vivenciará, por exemplo, interrogando testemunhas e criminosos, relacionando-se com autoridades, atendendo ao cidadão, tudo isso muitas vezes em cenários adversos.

Não se pode descartar, ainda, da realização de testes de integridade, que consistem "na simulação de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública", conforme proposta inovadora do Ministério Público Federal inserida na campanha "10 Medidas contra a Corrução"[28]. Essa simulação de situações pode pretender avaliar não apenas critérios de honestidade como outros aspectos, como educação, cortesia ou assertividade com pessoas do povo ou servidores públicos, por exemplo.

Agências de inteligência ou de combate a ilícitos em vários países submetem seus futuros membros a interrogatórios simulados[29] e dissimulados, seja na condição de interrogador, seja na condição de interrogado. Trata-se da técnica de entrevista[30], utilizada inclusive por corporações para seleção de pessoal.

Com efeito, conforme refere Frédéric Laloux[31], são frequentes as situações em que o candidato, a fim de garantir um cargo, se apresenta como alguém diferente de si mesmo:

> é geralmente durante o recrutamento, antes mesmo de uma pessoa dar seus primeiros passos da organização, que a mentira começa. Como candidatos, nos adaptamos a quem achamos que deveríamos ser aos olhos do recrutador, em tudo, desde o nosso currículo na maneira como nos vestimos em nossas atitudes, nas perguntas que sentimos ser apropriadas ou não de se fazer e até das histórias que escolhemos contar sobre nós mesmos. O processo de recrutamento é frequentemente uma dança nada confortável entre dois parceiros usando saltos altos para parecerem maiores, roupas justas para esconderem a barriga e tanta maquiagem que não sei reconheceriam no dia comum.

De fato, como decorrência da "indústria do concurso público", muitos candidatos competitivos, porém não vocacionados, adentram a carreiras de prestígio e bem remuneradas, esforçando-se para demonstrar serem alguém diferente de sua essência, sendo papel do processo de avaliação do CIV efetuar a necessária

27 LALOUX, Frederic. **Reinventando as Organizações**. Curitiba: Voo, 2017, p. 170.

28 CALABRICH, Bruno. **Teste de integridade:** aplicação, críticas e constitucionalidade. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/teste-de-integridade-bruno-calabrich.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

29 Tal sugestão encontra amparo no art. 10, § 2º, da Recomendação de Maceió.

30 "A entrevista é um método de coleta de informações que consiste em uma conversação, individual ou em grupo, com pessoas selecionadas cuidadosamente, e cujo grau de pertinência, validade e confiabilidade é analisado na perspectiva dos objetivos da coleta de informações" (BRASIL, Tribunal de Contas da União, **Técnica de entrevista para auditorias.** Brasília, 2010 Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258FE9A84015903D992B9083A>. Acesso em: 21 mar. 2018).

31 **Reinventando as Organizações**. Curitiba: Voo, 2017, p. 172.

seleção, para o bem do indivíduo, do órgão e da sociedade, tudo em respeito aos princípios da dignidade humana, da eficiência e economicidade.

4.5. Instrutores: palestrantes, professores e mediadores

Os instrutores ou capacitadores são enumerados pela Recomendação de Maceió como sendo palestrantes, professores ou mediadores (art. 4º, § 4º).

Sem a pretensão de aprofundarmo-nos nos domínios da pedagogia, podemos, para fins deste trabalho, conceituar *palestrante* como sendo o conferencista que participa da capacitação compartilhando o conhecimento de um tema específico. Já *professor* é o indivíduo que se especializou em ensinar e participa do processo de capacitação de forma contínua e não eventual. *Mediador*, por sua vez, é aquele que realiza a intermediação em processo de capacitação que envolve um debate multilateral.

Todos esses instrutores devem não apenas possuir **experiência prática operacional**, como, principalmente, **didática adequada às finalidades do curso**. E, nesse particular, forçoso reconhecer que experiência operacional e didática são virtudes que nem sempre andam juntas: há membros com grande dose da primeira e pouca ou nenhuma da segunda, e vice-versa. O mesmo se diga em relação à experiência acadêmica (universitária ou doutrinária, p. ex.) que necessariamente não implica em conhecimentos técnico-operacionais ou facilidade em expor esse conhecimento.

Nesse sentido, mostra-se imprescindível o fomento à capacitação de instrutores, a fim de melhor viabilizar a transmissão de conhecimento segundo o paradigma da educação andragógica, ou seja, a educação voltada para o adulto, essencialmente horizontalizada, cujas principais características são o diálogo, o respeito, a colaboração e a confiança, a motivação a superação de desafios, busca de soluções que façam diferença em suas vidas e conhecimento construído a partir da realidade[32].

No que tange a composição do quadro de instrutores, a Recomendação de Maceió prevê interessante disposição, contida no art. 4º, § 4º, segundo o qual, sempre que possível, pelo menos 5% destes, quando integrantes do Ministério Público, deverão ter ingressado na carreira há mais de 20 anos e pelo menos outros 5% há menos de 10 anos.

A norma procura criar um mínimo de participação de membros mais experientes na carreira (com mais de 20 anos nesta) e de membros mais jovens (que tenham menos de 10 anos), de modo a buscar um temperamento na transmissão de conhecimentos. Importante atentar para dois aspectos que se extraem da redação. O primeiro é que a cláusula "sempre que possível" deixa claro que o estrito cumprimento desses requisitos poderá ser excepcionado. O segundo é que o requisito só se aplica aos formadores "integrantes do Ministério Público".

5. O PAPEL DA UNIDADE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E UM CURSO NACIONAL DE INGRESSO E VITALICIAMENTO

A Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP) foi criada por meio da Resolução CNMP nº 146/2016, que também dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de membros e servidores do Ministério Público.

Trata-se de órgão central de capacitação do Ministério Público brasileiro, com funções regulatórias e executivas.

A **função regulatória** da UNCMP encontra-se prevista nos artigos 2º e 8º da Resolução nº 146/2016, dispondo que terá, dentre outras funções, a de regulamentar os cursos oficiais para o ingresso, a formação

32 Ver, a respeito: CARVALHO, Alexandre Reis de; CARVALHO, Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de. Curso de ingresso e vitaliciamento: uma possível e necessária abordagem profissionalizante e humanística. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. II, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 281-306.

inicial e o aperfeiçoamento dos membros e dos servidores do Ministério Público, bem como estabelecer a carga horária mínima obrigatória para tais cursos. Esta normatização é de caráter vinculante aos Ministérios Públicos, já que o art. 10 prevê o dever de os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, Escolas ou órgãos similares adaptarem seus programas, projetos e planos de formação às diretrizes emanadas pelo órgão central de capacitação[33].

A **função executiva** da UNCMP consiste na sua missão de organizar, ela própria, cursos, seminários, pesquisas e similares, diretamente ou em parceria e convênio com instituições e órgãos da mesma natureza (art. 2º).

Desse modo, à UNCMP cabe tanto a função de regulamentar o CIV como a possibilidade de organizá-lo e executá-lo, notadamente em cooperação com as escolas ou centros de aperfeiçoamento ministeriais, do que resulta inúmeras vantagens:

- Sendo a realidade do Ministério Público brasileiro extremamente diversificada, é útil a existência de um órgão central de difusão do conhecimento para colher e divulgar boas práticas de todo o país;
- Cooperação com Ministérios Públicos que não possuam estrutura nem orçamento suficientes para organizar o CIV com a envergadura que a atualidade exige;
- Cooperação, para fins de compartilhamento de instrutores ou ensino a distância, com inúmeros Ministérios Públicos cujos quadros de membros reduzidos não possibilitam a formação de corpo docente, ainda mais diante da dimensão do conteúdo programático exigido pela Recomendação de Maceió;
- Difusão do ensino a distância, quando pedagogicamente recomendável, para fazer frente à dificuldade logística decorrente das dimensões continentais do Brasil, de sua inadequada malha aérea, e da necessidade de economia orçamentária;
- Padronização da formação do membro do Ministério Público, evitando-se discrepâncias na qualidade da formação.
- Estímulo ao "cosmopolitismo ministerial", ampliando-se o espectro do senso de pertencimento do membro e sua visão da Instituição.

Nesse contexto, e em atenção dos princípios da eficiência, economicidade e unidade institucional (fortalecimento do Ministério Público brasileiro), mostra-se recomendável a implantação, pela UNCMP, de um Curso Nacional de Ingresso e Vitaliciamento (CNIV), de adesão voluntária pelos Ministério Públicos, respeitando, assim, sua autonomia.

Dessa forma, a adesão ao CNIV, além de facultativa, diante da independência dos ramos do Ministério Público, poderia ser total ou parcial. Sendo parcial, haveria a opção para que a unidade ministerial desenvolvesse seus próprios módulos, em caráter complementar, por exemplo, atentando para peculiaridades locais, impossíveis de serem abrangidas pelo Curso Nacional.

Outro instrumento de vital importância é o ensino a distância, o qual "deverá ser priorizado (...) como forma de melhor aplicação de recursos públicos", utilizando-se "sempre que possível e observada a especificidade da ação formativa", nos termos do art. 12 da Resolução nº 146/2016. Em outras palavras, a primeira opção deverá ser o ensino a distância, só não se utilizando quando não for recomendado ante a peculiaridade da ação de capacitação.

33 Impende registrar ausência de contradição entre a função regulatória da UNCMP (art. 2º da Resolução nº 146/2016) e as disposições acerca do CIV contidas na Recomendação de Maceió, oriunda da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Isso porque, enquanto a Recomendação traça apenas diretrizes acerca do estágio probatório e curso de formação, a UNCMP permanece com total autonomia pedagógica para fixar o conteúdo programático, carga horária, metodologia, definição de instrutores, etc. Assim, a UNCMP continuará regulamentando os cursos oficiais para ingresso, formação inicial e aperfeiçoamento dos membros, apenas atentando para as novas diretrizes gerais para Estágio Probatório e os Cursos de Ingresso e Vitaliciamento.

Além da economia de recursos públicos, o ensino a distância é capaz de viabilizar que instrutores de reconhecido mérito didático e conhecimento notório sobre temas específicos, os quais geralmente não possuem agenda (tempo) suficiente para atender à demanda, possam chegar aos vários Ministérios Públicos, incluindo os situados nas unidades federativas mais distantes.

Nessa linha, é recomendável que os cursos sejam realizados nas dependências dos Ministérios Públicos de origem, valorizando-se o ambiente em que o membro atuará. No caso de módulos realizados a distância, é de bom alvitre que um instrutor da UNCMP esteja presente, facilitando a intermediação junto aos membros. A UNCMP poderá, ainda, capacitar instrutores para funcionarem como monitores, auxiliando a resolução de dúvidas e casos práticos, multiplicando o conhecimento.

Outrossim, cabe destacar que proposta ora delineada é uma construção que visa a solucionar problemas oriundos de uma realidade que é complexa e dinâmica. Não se pretende propor uma cartilha ou camisa de força, mas sim uma reflexão consciente dos desafios e oportunidades, buscando-se a solução da problemática e sujeitando-se, é claro, à revisão e à adaptação evolutiva, eis que com a implantação desta nova metodologia novas experiências enriquecedoras possibilitarão o aprimoramento.

6. CONCLUSÕES

O curso de ingresso e vitaliciamento (CIV) é instrumento de vital importância para o estágio probatório e visa a atender a uma dupla finalidade: seleção (possibilita a escolha dos candidatos aptos e vocacionados) e capacitação (formação inicial) de membros.

Na vertente da seleção, o CIV deve efetivamente servir de instrumento de avaliação, segundo critérios objetivos para fins de vitaliciamento apenas dos membros capacitados e vocacionados à missão constitucional que lhes aguarda.

Na vertente capacitação, a importância do CIV cresce à medida em que é cada vez maior a necessidade de saberes diversos do meramente jurídico para o desempenho das funções de membro do Ministério Público, conhecimentos estes não constantes dos programas universitários e não exigidos nos concursos de ingresso.

Todavia, por razões diversas, o CIV ainda não goza de ampla efetividade, prejudicando consideravelmente o estágio probatório e, por conseguinte, a formação ideal de quadros do Ministério Público.

A Recomendação de Caráter Geral nº 1/2018, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, também conhecida como "Recomendação de Maceió", dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro, traz com ineditismo diretrizes para efetivação do CIV.

Dentre essas diretrizes, destaca-se a fixação de eixos temáticos, fases do curso, duração mínima, critérios objetivos de avaliação, direito à participação dos alunos, bem como a ênfase no ensino profissionalizante, essencialmente voltado a "boas práticas e lições aprendidas" (art. 10, *caput*), valorizando conhecimentos extrajurídicos (interdisciplinaridade) tudo visando à construção do Ministério Público resolutivo delineado na Carta de Brasília.

O cumprimento das diretrizes da Recomendação de Maceió pode viabilizar um histórico salto de qualidade para o Ministério Público brasileiro, em consonância com os princípios da Constituição da República e da Carta de Brasília.

Considerando a diversificada realidade nacional, muitos Ministérios Públicos podem experimentar dificuldades para a implementação de CIV, notadamente face a restrições orçamentárias, dificuldades logísticas e de limitação de física ou de pessoal.

Nesse contexto, e em atenção dos princípios da eficiência, economicidade e unidade institucional, mostra-se recomendável a implantação pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público, de um Curso Nacional de Ingresso e Vitaliciamento (CNIV), de adesão voluntária pelos Ministério Públicos, sem prejuízo de complementação por estes, notadamente em razão de peculiaridades locais.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas atuais do Ministério Público**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madri: Siglo Veintiuno, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, 8ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**.2ª ed., Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2018.

_____. **Carta de Brasília**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/BOAS_PR%C3%81TICAS_-_VERS%C3%83O_FINAL_-_em_01-08-2017_1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/anp/educacional/formacao/>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **ESMPU inicia XI Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Procuradores da República**. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/esmpu-inicia-xi-curso-de-ingresso-e-vitaliciamento-para>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União, **Técnica de entrevista para auditorias.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258FE9A84015903D992B9083A>. Acesso em: 21 mar. 2018

CALABRICH, Bruno. **Teste de integridade:** aplicação, críticas e constitucionalidade. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/teste-de-integridade-bruno-calabrich.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

CARVALHO, Alexandre Reis de; CARVALHO, Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de. Curso de ingresso e vitaliciamento: uma possível e necessária abordagem profissionalizante e humanística. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. II, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 281-306.

ESPARZA LEIBAR, Iñaki. El sistema de reclutamiento y la formación de magistrados en Francia. L'école Nationale de La Magistrature. **Revista Eguzkilore**, nº 23, San Sebastián, dezembro/2009, p. 333-350. Disponível em: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2176697/25+Esparza.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. Órgãos de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. II, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 29-50.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 27-43.

LALOUX, Frederic. **Reinventando as Organizações**. Curitiba: Voo, 2017.

LOTTI, Armando Antônio. Breves considerações sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. II, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 51-66.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público:** democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Corregedorias do Ministério Público e legitimidade procedimental: a função orientação na promoção da administração pública responsiva. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, v. II, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, 167-186.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A formação profissional e as funções do promotor de justiça**. 1992. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/formacao.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Tem início o Curso de Habilitação de Oficiais – CHO**. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/conteudo.action?conteudo=44592&tipoConteudo=noticia>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Renovar, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. **Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/S_Ebook.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2018.

OBERTO, Giacomo. Recrutamento e Formação de Magistrados: o Sistema Italiano no âmbito dos princípios internacionais sobre o Estatuto dos Magistrados e da independência do Poder Judiciário. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 20, 2002. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_15.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Ensaio sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2006.

8. ANEXOS

Pretendemos com estes anexos indicar experiências exitosas em CIV. Indicamos aqui o conteúdo programático e respectiva carga horária do curso de preparação do Ministério Público do Estado do Paraná e o curso de ingresso do Ministério Público Militar. Tratam-se de CIV realizados antes da edição

da Recomendação de Maceió, porém nos quais constatamos um programa muito próximo do adequado – com ajustes não muito grandes podem facilmente se adequar às novas diretrizes – bem com carga horária compatível.

8.1. Matriz Curricular do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento do MP-PR

O programa do CIV do Ministério Público do Paraná apresenta temática extensa, com foco profissionalizante, e carga horária adequada (369 horas). Embora com forte conteúdo jurídico, aborda com boa carga horária temas fundamentais para a atividade-fim, como técnicas de negociação, gestão, planejamento, liderança, mediação e estudo de boas práticas. Como sugestões de aprimoramento, tem-se como vital a inserção da atividade de inteligência, ferramenta indispensável às atividades meio e fim, como demonstrado anteriormente.

EIXO I – PRÁTICAS DE PROMOTORIA DE JUSTIÇA	Carga horária
Apresentação Institucional	1
Aula inaugural: MP Vocacional	2
Apresentação Institucional	4
CEAF	1
Estágio Probatório: requisitos à permanência e ao vitaliciamento	4
Audiências Acompanhadas em Promotorias da Região Metropolitana de Curitiba	4
A Atuação no Tribunal do Júri	7
Temas Atuais da Execução Penal no Estado do Paraná	2
Apresentação do GAECO e PROVITA – Programa Estadual de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (Coord. Estadual)	2
Palestra Corregedor Nacional – CNMP	1
Movimentação na Carreira	1
Prática Supervisionada em Tribunal do Júri	4
Estudo de Caso Criminal – Controle mediato da investigação criminal pelo Ministério Público. Protocolo com parâmetros para o desempenho de atividades investigativas	4
Cautelares, Arquivamento e Denúncia / Quadro Negro (GEPATRIAS) / Entrega de material para a confecção de denúncia	4
Atuação Extraprocessual: Rotinas / Procedimentos Extras (Atendimento ao Público, IC, PP, PA, NF)	8
CEAF	1
Orientações sobre Criança, Adolescente e Família	4
Oitiva Informal de Adolescentes	6
Elaboração de Peças Processuais. Prática no PROJUDI. Execução Penal	8
Análise da denúncia com base no material entregue anteriormente. Gestão de IP e PIC. Regulamentação e Aspectos Práticos	4
Atuação Processual – Instrução Criminal, Alegações Finais, Atividade Recursal e Execução Penal (perspectiva prática). Repercussão da Atuação do Promotor de Justiça em 2º Grau de Jurisdição	4
Oficina de Ação Civil Pública	4
Subtotal de Aulas e carga horária	*80*

EIXO II	
Tutela dos Direitos Humanos	8
Da proteção ao Meio Ambiente ao Direito à Cidade	8
Estratégias de Atuação na Defesa dos Consumidores	4
A Proteção ao Patrimônio Público	8
Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência	4
Centro de Apoio Técnico à Execução – CAEx	4
A Política de Assistência Social	4
A Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	8
Prática Ministerial nas Áreas Cível e do Terceiro Setor: Dúvidas Recorrentes	4
Educação	4
Corregedoria-Geral	4
Subtotal	*60*
EIXO III	
Corregedoria – Resoluções do CNMP e PROMP	8
Autocomposição de Conflitos	4
Subtotal	*61*
EIXO IV	
Gestão de pessoas e Liderança	8
Administração do tempo como diferencial estratégico	8
Planejamento Setorial e Planejamento Estratégico	4
Experiências e boas práticas no gerenciamento de Promotoria de Justiça	16
O relacionamento do Promotor com a mídia e Relacionamento institucional com os demais Poderes	4
Atuação em rede e o protagonismo na defesa das políticas públicas + Compreendendo o Orçamento Público e o controle das contas públicas	8
Subtotal	*48*
ATIVIDADES ACADÊMICAS COMPLEMENTARES	
Participação em atividades formativas (intervenções pedagógicas, cursos e eventos)	60
Atividades externas vinculadas aos projetos institucionais	40
Produto de relevância institucional – tese institucional ou relato de boa prática (protocolo de atuação, fluxo de trabalho, software, inovação)	20
Subtotal	*120*
Total de Carga Horária do Curso	**369**

8.2. Matriz Curricular do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar (CIV-MPM)

O CIV-MPM possui vasto conteúdo e carga horária de 360 horas. Para não reproduzir integralmente o programa, seja por limitações de espaço, seja para manter a objetividade do trabalho, optamos por indicar alguns dos temas que mais se destacam pelo aspecto prático ou pelo caráter inovador, como, por exemplo, a atividade de inteligência conectada à atividade-meio (gestão) e atividade-fim (investigação).

O temas indicados a seguir são, quase todos, temas não jurídicos, justamente onde reside o maior *deficit* de capacitação:

- MPM e Governança: identidade e unidade institucional;
- Atuação Ministerial: Comprometimento, Transformação e Contentamento – atividades de inteligência e outros métodos de planejamento e gestão institucional;
- A Segurança Institucional no MPM;
- Independência funcional, autonomia, unidade e a convivência intrainstitucional;
- Psicodinâmica do Trabalho e Programa de Acompanhamento Funcional do MPM – PAF/MPM;
- Expectativas e Valores (1. Expectativas e mapeamento de valores; 2. A nova realidade; 3. Elaboração de plano de ação envolvendo as dimensões institucionais e comportamentais);
- Apresentações de alta performance (1. Oratória; 2.Gestos e postura apropriados; 3. Estrutura da apresentação; 4. Controle do medo; 5. Apresentação pessoal; 6. Fale com naturalidade e entusiasmo; 7. Vocabulário ideal; 8. Projete uma imagem confiante e descontraída);
- Conduta ética: A vida como vale a pena ser vivida (1. Reflexões do conceito de felicidade, bem supremo e as possibilidades teleológicas e praxiológicas para se alcançar, filosoficamente, a vida que vale a pena ser vivida); Prestígio, Poder e Ética;
- Realidade e Desafios (1. Ambientação ao novo posto de trabalho; 2. Troca de experiências; 3. Fortalecimento da Rede de Cooperação entre os participantes);
- Gerenciamento do estresse (1. Definição de estresse; 2. Tipos de estresse; 3. Sintomas e doenças do distresse; 4. Estresse e ambiente; 5. Estresse e tensão; 6. Gerenciamento do estresse);
- Realidade em construção (1. Resultado da etapa realizada a distância; 2. Gestão do tempo; 3. Papéis do gestor; 4. Trabalho em equipe);
- Construindo valores em um mundo de transformação (1. Profissão, família e valores sociais: a influência do novo, das expectativas e anseios no equilíbrio pessoal, pautado na serenidade, moderação, simplicidade, humildade, afetividade e fé);
- Curso teórico de funcionamento de armas de fogo, regras de segurança e técnicas de tiro; Curso prático de tiro de defesa para agentes públicos;
- Técnicas de Interlocução, de mediação e de negociação;

- A arte da comunicação e a convivência no trabalho em equipe (Ciclo de vida das equipes; Importância da comunicação e da liderança no trabalho em equipe; liderar dentro da gestão democrática; Riscos de não praticar a comunicação no exercício da liderança das equipes);
- Media Training (1. Relação com a mídia televisiva e impressa e 2. Redes sociais);
- Interlocução interinstitucional (palestras com representantes de diferentes órgãos que interagem com o MPM, tais como Exército, Marinha, Aeronáutica, Ministério da Defesa, ABIN, PF, TCU, Defensoria, Congresso Nacional, inclusive com visitas)[34];
- Ferramentas de apoio à investigação;
- Práticas de audiência: estudo de caso e simulação;
- Técnicas de produção da prova oral na investigação direta e na instrução criminal (1. A técnica de entrevista aplicada à investigação criminal e ao processo penal militar; 2.Termo de declaração do noticiante; 3. Interrogatório do acusado; 4. Oitiva do ofendido e testemunhas; 5. Técnicas de perguntas e reperguntas);
- Técnicas Especiais de Investigação;
- Uso da inteligência na investigação criminal;
- Investigação direta pelo Ministério Público e Força Tarefa (aplicabilidade, planejamento, governança e resultados; lições aprendidas e estudos de casos);
- Programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas; e
- Existência de um módulo específico e extenso sobre controle externo da atividade policial.

34 Ponto extremamente salutar, pela oportunidade de conhecer os órgãos parceiros e sobretudo oportunizar aos órgãos conhecer o Ministério Público, demolindo preconceitos e favorecendo interlocução institucional. Dota de maior eficiência a atuação ministerial por trazer conhecimentos sobre o funcionamento dos demais órgãos, suas dificuldades, além de viabilizar "pontes" de contato.

SEÇÃO III – A FORMAÇÃO DOS MEMBROS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

3.1. Aprendizagem durante e para além do Estágio Probatório no Ministério Público
Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan e Tiago Juliano Ribeiro Severo.....155

3.2. Cursos de ingresso e vitaliciamento: propostas de aprimoramento à luz da Recomendação de Maceió
Pedro Abi-Eçab.....173

3.3. Linguagem jurídica e acesso à Justiça: uma leitura da avaliação do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Fabíola de Sousa Cardoso 197

3.4. O que falta ao Ministério Público para ser um agente do desenvolvimento (sustentável)? – Elementos e proposições críticas para um aprofundamento do ideal de MP Resolutivo
Daniel dos Santos Rodrigues.....217

LINGUAGEM JURÍDICA E ACESSO À JUSTIÇA: UMA LEITURA DA AVALIAÇÃO DO VERNÁCULO NOS RELATÓRIOS TRIMESTRAIS DE ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

LEGAL LANGUAGE AND ACCESS TO JUSTICE: A READING OF THE ASSESSMENT OF THE VERNACULAR IN THE QUARTERLY PROBATIONARY REPORTS OF MEMBERS OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF MINAS GERAIS

Fabíola de Sousa Cardoso[1]

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a linguagem jurídica sob os aspectos de sua natureza, dos elementos que a caracterizam e da avaliação levada a efeito quando da análise dos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Partindo-se do termo "juridiquês", pretendeu-se apontar os elementos próprios da linguagem jurídica, muitas vezes não inteligíveis para o cidadão leigo, que, como excluído desse processo discursivo, tende a entendê-lo como um código cifrado, acessível apenas a pequena categoria de iluminados ou iniciados. Demonstrou-se, ao longo do artigo, que tal contexto fez com que surgissem movimentos voltados para a simplificação da linguagem jurídica, considerando-a importante fator responsável pelo efetivo acesso à Justiça, fim maior que deve perseguir o profissional do Direito. Visando à efetividade desse direito por meio da linguagem, apresentaram-se técnicas discursivo-linguísticas que, conquanto preservem a especificidade da linguagem jurídica, expressam-na de forma clara, simples e objetiva e adequada às regras gramaticais, propiciando, assim, o entendimento por parte da sociedade como um todo. Adotada como instrumento eficaz de acesso à Justiça, a linguagem jurídica simples, direta e livre de anacronismos é objeto de avaliação nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Linguagem jurídica. Juridiquês. Simplificação da linguagem jurídica. Acesso à Justiça. Estágio probatório. Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the legal language in terms of its legal nature, the elements that characterize it and the evaluation carried out when analyzing the quarterly reports of the probationary period of members of the Public Prosecution Service of the State of Minas Gerais. From the pejorative term "juridiquês", it was tried to point out the elements of legal language, often not intelligible to the lay citizen, who, as excluded from this discursive process, tends to understand it as an encrypted code, accessible only the small category of enlightened or initiated. Throughout the article, it was demonstrated that this context led to the emergence of movements aimed at the simplification of legal language, considering it an important factor responsible for effective access to justice, an end that should be pursued by law professionals. Aiming at the effectiveness of this right through language, discursive-linguistic techniques were presented which, while preserving the specificity of the legal language, express it in a clear, simple and objective way and adequate to the grammatical rules, thus providing the understanding by part of society as a whole. Adopted as an effective instrument of access to justice, simple and direct legal language, free of anachronisms, is evaluated in the quarterly probationary reports of members of the Public Prosecutor's Office of the State of Minas Gerais.

1 Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Especialidade Letras – desde 1999. Bacharela em Direito. Assessora lotada na Assessoria Técnica/Diretoria de Estágio Probatório e Orientação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Keywords: Legal language. Juridiquês. Simplification of legal language. Access to justice. Probationary stage. Public Ministry of the State of Minas Gerais

Sumário: 1. Introdução. 2. Juridiquês X Linguagem jurídica. 3. Simplificação da linguagem jurídica e acesso à Justiça. 4. Técnicas de escrita jurídica. 5. A avaliação do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 6. Considerações Finais. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Colocada no "banco dos réus"[2], a linguagem jurídica tem sido alvo de apaixonados questionamentos tanto por parte dos que a defendem tal qual ela se mostra quanto dos que a refutam. Tomar um ou outro caminho não é o objetivo principal deste artigo, que visa sobretudo a trazer apontamentos sobre a natureza dessa linguagem – tratando-a como específica e própria de um grupo –, sobre os elementos que a constituem e sobre a forma como é avaliada em relatórios trimestrais de estágio probatório de membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.[3]

Para tanto, preocupou-se neste artigo em discutirem-se questões que caracterizam a linguagem jurídica como tal, a exemplo do vocabulário – não raro, rebuscado e empolado – e das construções sintáticas muitas vezes invertidas, o que acabou por receber a alcunha, pejorativa, de "juridiquês" e levou a um movimento por simplificação da linguagem jurídica, bandeira levantada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) nos idos de 2005, numa tentativa de aproximar o universo jurídico do cidadão leigo, sem que, com isso, fosse afastado o emprego de termos técnicos, próprios de todo discurso científico.

Nesse ponto, ressaltou-se que a simplificação da linguagem jurídica encontra fundamento até mesmo na Constituição da República, uma vez que tem potencial para conferir efetividade ao direito fundamental de acesso à Justiça, constituindo-se, pois, em dever de todo profissional do Direito.

Após esses esclarecimentos, passou-se a discorrer sobre os elementos que caracterizam a linguagem jurídica – a "boa" linguagem jurídica –, tais como a extensão mediana dos parágrafos, a construção de orações e períodos na ordem direta, os indicadores de circunstâncias entre os parágrafos, o emprego de vocabulário preciso e da linguagem denotativa, o uso da pronominalização como instrumento hábil a evitar repetições desnecessárias, entre outras técnicas.

Por fim, retomaram-se as questões teóricas e práticas discutidas neste artigo, apontando-se como elas são veiculadas quando da análise do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

2. JURIDIQUÊS X LINGUAGEM JURÍDICA

Por meio do neologismo "juridiquês", nomeia-se o discurso usado por profissionais do Direito, caracterizado pelo emprego de palavras rebuscadas, empoladas, muitas vezes de sentido conotativo,[4] e pelo malabarismo entre os termos sintáticos, quase nunca utilizados em sua ordem direta, qual seja: sujeito/verbo/complementos.

A plataforma virtual Wikipedia traz a seguinte definição de "juridiquês":[5]

2 FRÖHLICH, Luciane. Redação Jurídica Objetiva: o juridiquês no banco dos réus. In.: **Revista da ESMESC**, v. 22, n. 28, p. 211-236, 2015; CARAPINHA, Conceição. A linguagem no 'banco dos réus'– alguns aspectos da linguística jurídica. In: **Ciclo de seminários do CELGA**, 18 mar. 2010. Disponível em: <https://www.uc.pt/uid/celga/agenda2010/cc >. Acesso em: 3 fev. 2018.

3 O Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais prevê que o Promotor de Justiça em estágio probatório encaminhará seis relatórios trimestrais referentes aos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, sendo certo que, entre outras questões, será analisado o emprego do vernáculo em suas manifestações.

4 Sentido conotativo é o sentido figurado, próprio das figuras de linguagem.

5 Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Juridiqu%C3%AAs>. Acesso em: 4 fev. 2018.

> **Juridiquês** é um neologismo em voga no Brasil para designar o uso desnecessário e excessivo do jargão jurídico e de termos técnicos de Direito. Embora tenha conotação pejorativa, a ideia de **juridiquês** como jargão profissional tem ganhado cada vez mais espaço na sociedade letrada por causa de sua crescente utilização na imprensa e nos meios de comunicação de massa. No jornalismo jurídico, por exemplo, costuma-se dizer que repórteres e redatores que reproduzem em suas matérias os termos rebuscados utilizados pelos entrevistados (como juízes e advogados) são "contaminados pelo juridiquês" (assim como, no jornalismo econômico, o são pelo "economês").

Nas palavras de Luciane Fröhlich:[6]

> De fato, o termo juridiquês é caracterizado como o uso da linguagem jurídica de **forma extrema e complexa**, que se propõe, mesmo que inconscientemente, a **persuadir e desorientar o leitor**, com o uso de recursos linguísticos altamente terminológicos (como o uso do jargão profissional), muitas vezes arcaicos (com o uso extremo de latinismos), e de construções impessoais (como o uso de passivas), que **despersonalizam o autor da fala**, mas que, não raras as vezes, são vistos como necessários para validar o gênero do documento (como leis e códigos). Ele é defendido pelos juristas mais clássicos, com o argumento de que dessa forma não haveria lacunas de interpretação no texto, e odiado pelos vanguardistas, que **prezam por uma linguagem jurídica mais limpa, clara e eficiente**.
>
> A procura por uma **linguagem rebuscada e perfeita**, associada à precisão do sentido, induz o jurista à **formação de sentenças truncadas, evasivas, que podem levar à falsa interpretação**. Nesse caso, forma-se um **abismo linguístico**, em que de um lado se encontra o profissional forense e do outro a população em geral. A linguagem permanece no centro, obscura e imperfeita aos olhos da concisão. (grifo nosso)

Das definições apresentadas acima, infere-se, como características do juridiquês, o rebuscamento da linguagem, a elaboração de períodos muitas vezes defeituosos e sem sentido, cujo objetivo é "desorientar" o leitor e distanciar-se da população, que o tem por impenetrável, tudo isso sob a justificativa se estar empregando uma linguagem técnica, de conhecimento restrito a seus estudiosos.

Entretanto, nem sempre o juridiquês está diretamente ligado ao uso de uma linguagem técnica, referente exclusivamente aos institutos jurídicos. Vai muito além disso, conforme bem esclarece Valdeciliana da Silva Ramos Andrade, em seu artigo "O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso":[7]

> O Direito, como qualquer outra ciência – matemática, biologia, economia, medicina, informática, etc. –, tem uma linguagem técnica que lhe é peculiar, a qual deverá será empregada sempre que for preciso. **Contudo, o problema do juridiquês não se refere ao uso comedido e necessário de termos técnicos**. (grifo nosso)

Realmente, o uso de uma linguagem técnica não é o que torna o "juridiquês" um problema sobre o qual é preciso refletir. Problema maior reside na esfera da construção textual realizada à luz do juridiquês.

Ainda segundo a autora acima citada:[8]

> Voltando ao juridiquês, **este não surgiu por causa da linguagem técnica, mas, sim, por causa do excesso de formalismo na área jurídica**, que é visto até hoje nos pronomes de tratamento, mesmo fora do âmbito forense entre os pares, **nos trajes, na burocracia que envolve o processo, nas formas de acesso à justiça**. (grifo nosso)

6 FRÖHLICH, Luciane. Redação Jurídica Objetiva: o juridiquês no banco dos réus. In: **Revista da ESMESC**, v. 22, n. 28, p. 215, 2015; CARAPINHA, Conceição. A linguagem no 'banco dos réus'– alguns aspectos da linguística jurídica. In.: CICLO DE SEMINÁRIOS DO CELGA, 18 mar. 2010. Disponível em: <https://www.uc.pt/uid/celga/agenda2010/cc>. Acesso em: 3 fev. 2018.

7 ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso. In: **Direito Legal, Diário Forense**. Disponível em: <http://www.direitolegal.org/seus-direitos/o-juridiques-e-linguagem-juridica/>. Acesso em: 4 fev. 2018.

8 ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso. In: **Direito Legal, Diário Forense.** Disponível em: <http://www.direitolegal.org/seus-direitos/o-juridiques-e-linguagem-juridica/>. Acesso em: 4 fev. 2018.

Os que se expressam sob essa "técnica" acreditam, não raro, que tal uso lhes garante a pecha de eruditos, cultos, amantes do vernáculo e do Direito. Porém, nem sempre a erudição é a marca de tal discurso, visto que a empolação da língua traz armadilhas perigosas para o usuário, pois nem sempre consegue empregar esses termos mais complexos e menos usuais de forma adequada, o que faz com que seu texto seja ininteligível ao cidadão comum e – por que não dizer – até mesmo a seus pares, como se houvesse um prazer em se usar um vocabulário inacessível.[9]

Valenciana da Silva Ramos traz ainda exemplos de que juridiquês não se confunde com linguagem técnica:[10]

> Exª., *data maxima venia* não adentrou às entranhas meritórias doutrinárias e jurisprudenciais acopladas na inicial, que caracterizam, hialinamente, o dano sofrido.
> Com espia no referido precedente, plenamente afincado, de modo consuetudinário, por entendimento turmário iterativo e remansoso, e com amplo supedâneo na Carta Política, que não preceitua garantia ao contencioso nem absoluta nem ilimitada, padecendo ao revés dos temperamentos constritores limados pela dicção do legislador infraconstitucional, resulta de meridiana clareza, tornando despicienda maior peroração, que o apelo a este Pretório se compadece do imperioso
> prequestionamento da matéria alojada na insurgência, tal entendido como expressamente abordada no Acórdão guerreado, sem o que estéril se mostrará a irresignação, inviabilizada *ab ovo* por carecer de pressuposto essencial ao desabrochar da operação cognitiva.
> [...]
> *Ad argumentandum tantum* considerando que ao adentrarmos na *res in juditio deducta,* o contestante nada trouxe de espeque para inviabilizar [...].

Não é difícil notar que, no exemplo transcrito acima, o que dificulta o entendimento não é o **emprego de termos técnicos** – como "dano", "legislador infraconstitucional", "prequestionamento", "acórdão" –, mas sim o **uso de exagerada adjetivação** – "acopladas", "afincado", "turmário iterativo e remansoso", "constritores", "limados" –, de **palavras e expressões de sentido conotativo** – "entranhas meritórias", "meridiana clareza", "matéria alojada na insurgência" –, do **latinismo** – "*data maxima venia*", "*ab ovo*", "*ad argumentandum tantun*", "*res in juditio deducta*" –, além de **inversão de termos sintáticos** – "estéril se mostrará a irresignação".

Não raramente, fragmentos como o transcrito acima dão ao leitor a impressão de estar diante de uma outra língua, desconhecida, inacessível e excludente.

Cabem, portanto, as perguntas: o cidadão não é o destinatário das funções exercidas por todo profissional do Direito? Por que sua insistência em usar uma linguagem que o distancia do cidadão?

3. SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM JURÍDICA E ACESSO À JUSTIÇA

A primeira década dos anos 2000 viu nascer um forte movimento voltado para a simplificação da linguagem jurídica,[11] tida como excessivamente rebuscada e formalista, características essas que, obviamente, afastam-na do leitor não especializado e a tornam uma espécie de código cujo entendimento só é permitido a alguns poucos iniciados. Nesse sentido, a linguagem jurídica é essencialmente fator de exclusão social, uma vez que somente a uma parcela restrita da população é dado compreendê-la.

Ocorre que o Direito – ao menos a teoria contemporânea do Direito – prega aos quatro cantos do mundo que se quer democrático e inclusivo, numa tentativa de se dar real efetividade ao direito fundamental do acesso à Justiça, que não se restringe a acesso ao Judiciário.

9 Cf. ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso. In: **Direito Legal, Diário Forense**. Disponível em: <http://www.direitolegal.org/seus-direitos/o-juridiques-e-linguagem-juridica/>. Acesso em: 4 fev. 2018.

10 ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso. In: **Direito Legal, Diário Forense**. Disponível em: <http://www.direitolegal.org/seus-direitos/o-juridiques-e-linguagem-juridica/>. Acesso em: 4 fev. 2018.

11 O termo "linguagem jurídica" é empregado neste artigo com sentido amplo, ou seja, diz respeito tanto ao juridiquês quanto à linguagem técnica.

É nessa tensão entre inclusão e exclusão por meio da linguagem que se encontra o profissional do Direito, não sendo raras as vezes em que a opção por um texto excludente ocorre até mesmo de forma inconsciente, uma vez que seu autor o faz seguindo o cânone com que foi formado nas universidades, dando-se por satisfeito por se fazer entender somente por seus pares e não se importando com a outra parcela da sociedade, para a qual o texto se mostra impenetrável. Dessa forma, a linguagem jurídica caracteriza-se como "o arame farpado mais poderoso para bloquear o acesso ao poder",[12] visto permitir que apenas determinado grupo a utilize e compreenda.

Por outro lado, há armadilhas que a tornam incompreensível até mesmo para integrantes desse grupo, conforme Luciane Fröhlich destaca no artigo intitulado "Redação Jurídica Objetiva: o juridiquês no banco dos réus":[13]

> Os hábitos linguísticos, associados ao discurso burocrático, tornam a linguagem jurídica uma grande armadilha. De fato, as particularidades sintático-semânticas de documentos jurídicos, muitas vezes, estão diretamente associadas ao sucesso ou fracasso de muitos processos jurídicos, uma vez que a linguagem é comumente utilizada como ferramenta de persuasão e hegemonia linguística.
> Exageros terminológicos (como o uso dos termos "carta política", "pretório", "acórdão guerreado" etc.), aliados a floreios (como o uso da locução latina *ab ovo*) e itens lexicais exacerbados da língua culta (como "supedâneo", "despicienda" ou "abojada"), são encontrados em muitas peças jurídicas brasileiras, que carecem de uma tradução intralingual, ou seja, uma tradução para o próprio vernáculo.

Nesse sentido, Sílvia Mara Melo, Professora Adjunta da UNESP, em seu artigo "As Formações Discursivas Jurídicas – uma questão polêmica", ressalta que todo o rebuscamento e até mesmo a especificidade da linguagem jurídica fazem com que ela não esteja apenas a serviço da comunicação, podendo ser também instrumento de poder "na medida em que provoca o distanciamento do sujeito comum por falta de compreensão de uma língua que traz uma sintaxe complexa ou um léxico arcaizante, erudito, ambíguo, ou melhor, carregado de formalidade".[14]

Ainda que se queira defender tal perspectiva da linguagem jurídica – a que a torna um instrumento de poder e de exclusão –, há de se ressaltar que o rebuscamento e a complexidade que a caracterizam fazem vítimas até mesmo entre seus defensores, uma vez que, não raro, no afã de encontrar a palavra mais rebuscada e incomum para usá-la no lugar de uma outra – simples e corriqueira –, cometem-se erros que ferem gravemente a norma culta, muitas vezes criando situações vexatórias para o próprio autor.

Teresa Arruda Alvim, no artigo "Acesso à Justiça passa pelo fim da linguagem 'empolada' no Direito", assim adverte:

> [...] quantas coisas na área jurídica cheiram a mofo.
> Uma delas, sem dúvida, é a nossa linguagem. Não, não a linguagem técnica: litisconsórcio, enfiteuse ou perempção. Mas a linguagem "comum": egrégio, sodalício, pretório, homiziar. Esta linguagem "comum" para muitos dos que lidam com o Direito.
> O pior é que muito frequentemente vem mesclada de erros do tipo **duas "jurisprudências" e três "doutrinas", o que torna tudo ainda mais tragicômico**. (grifo nosso)

Tais deslizes – como o uso de "duas jurisprudências e três doutrinas", destacado no fragmento transcrito acima – denotam que o autor não é conhecedor da língua, como quer fazer parecer, mas sim um equivocado usuário dela, visto que, na tentativa de se mostrar erudito, escorrega e comete erros gramaticais (no caso acima, "jurisprudência" e "doutrina" são termos que, por si sós, designam uma coleção – de julgados e de ideias, respectivamente –, razão por que não devem ser empregados no plural).

12 GNERRE, Maurício. Linguagem, escrita e poder. 1998, p. 22 apud MELO, Sílvia Mara. As formações discursivas jurídicas – uma questão polêmica. In: **Linguagem em (dis)curso**, p. 225-241.

13 FRÖHLICH, Luciane. Redação Jurídica Objetiva: o juridiquês no banco dos réus. In: **Revista da ESMESC**, v. 22, n. 28, p. 211-236, 2015; CARAPINHA, Conceição. A linguagem no 'banco dos réus '– alguns aspectos da linguística jurídica. In: Ciclo de Seminários do CELGA, 18 mar. 2010. Disponível em: <https://www.uc.pt/uid/celga/agenda2010/cc >. Acesso em: 3 fev. 2018.

14 MELO, Sílvia Mara. As formações discursivas jurídicas – uma questão polêmica. In: **Linguagem em (dis)curso**, p. 225-241.

Exemplos de deslizes dessa natureza abundam tanto em manifestações processuais quanto em manuais jurídicos. A seguir, citam-se alguns, adaptados para este artigo:

3.1. Quanto ao vocabulário

Não raras vezes, o profissional do Direito "cria" palavras e as usa de forma reiterada, como se dicionarizadas estivessem ou como se o sentido equivocado atribuído a elas fosse possível, acreditando que o simples fato de ter sido empregada em algum manual as legitima.

Assim agindo, faz com que, muitas vezes, o leitor leigo não compreenda o texto e se sinta excluído dele.

A seguir, apresentam-se alguns exemplos de inadequações dessa natureza.

(a) INOBSTANTE[15]

Inobstante isso, foi proferida decisão pleiteando o benefício requerido. (errado)

Não obstante isso, foi proferida decisão pleiteando o benefício requerido. (certo)

(b) ENTREMENTES[16]

Indiscutível, **entrementes**, a possibilidade do ajuizamento da ação por parte do Ministério Público. (errado)

Indiscutível, **entretanto**, a possibilidade do ajuizamento da ação por parte do Ministério Público. (certo)

Indiscutível, **portanto,**[17] a possibilidade do ajuizamento da ação por parte do Ministério Público. (certo)

(c) NO QUE PERTINE[18]

No que pertine ao mérito, verifica-se que autoria e materialidade estão comprovadas. (errado)

No que se refere ao mérito, verifica-se que autoria e materialidade estão comprovadas. (certo)

No que atine ao mérito, verifica-se que autoria e materialidade estão comprovadas. (certo)

Quanto ao mérito, verifica-se que autoria e materialidade estão comprovadas. (certo)

(d) EIS QUE[19]

Fulano de Tal, devidamente qualificado, encontra-se processado como incurso no art. 217-A do CP, **eis que**, no dia 17 de dezembro de 2011, às 14 horas, [....], praticou atos libidinosos com a menor [...]. (errado)

15 "Apesar de seu largo uso nos meios jurídicos, com o sentido de apesar de, trata-se de palavra não dicionarizada, cuja criação é atribuída por Napoleão Mendes de Almeida (1981, p. 157) à falta de amadurecimento do usuário, comparável à que deu origem a palavras que de igual modo não existem, como *aliasmente*, devendo, assim, ser evitada a todo custo." (COSTA, José Maria da. **Manual de redação jurídica**. 4. ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012. p. 410.)

16 O dicionário Houaiss da Língua Portuguesa assim define "entrementes": adv. 1 nesse ou naquele espaço de tempo; entretanto, nesse ínterim, nesse meio tempo 2 nessa oportunidade; nessa mesma ocasião s.m. tempo, período intermediário [...]." A ideia de tempo é, pois, intrínseca a esse advérbio ou substantivo, razão por que se mostra incorreto seu uso para expressar oposição ou conclusão. O sinônimo "entretanto", encontrado no verbete em questão, refere-se ao advérbio, e não à conjunção adversativa.

17 O emprego de "entretanto" ou "portanto" dependerá da ideia que se quer transmitir, oposição ou conclusão.

18 Tal expressão não existe na Língua Portuguesa, uma vez que não há registro do verbo "pertinir", dela formador.

19 "Trata-se de locução conjuntiva temporal, a qual pode aproximadamente ser substituída por *quando*. Ex.: 'A audiência seguia tranquila, *eis que* o advogado resolveu tumultuá-la'.
É errôneo, porém, seu emprego no sentido de locução conjuntiva causal (significando porque, uma vez que), ou mesmo como conjunção explicativa ou conjunção condicional. Ex.: 'O réu foi absolvido, *eis que* não havia provas concretas contra ele' (errado)." (COSTA, José Maria da. **Manual de redação jurídica**. 4. ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012. p. 291.)

Fulano de Tal, devidamente qualificado, encontra-se processado como incurso no art. 217-A do CP, **uma vez que**, no dia 17 de dezembro de 2011, às 14 horas, [....], praticou atos libidinosos com a menor [...]. (certo)

(e) VEZ QUE[20]

Não há como acolher o recurso aviado pelo apelante, **vez que** manifestamente contrário às provas dos autos [...]. (errado)

[...] não há como acolher o recurso aviado pelo apelante, **uma vez que** manifestamente contrário às provas dos autos [...]. (certo)

Ainda quanto ao vocabulário, é necessário destacar que a excessiva adjetivação deve ser banida da linguagem jurídica, uma vez que ou se mostra esvaziada de sentido ou impõe ao texto elevado grau de subjetividade:

> Na apropriada lição de Eliasar Rosa, seria bom eliminar da linguagem jurídica uma adjetivação "cheia de mesuras e que soa falso sem nada acrescentar às peças forenses: *digna autoridade; douta Curadoria ou Procuradoria; ilustrado órgão do Ministério Público; egrégia Câmara; colendo Grupo; venerando acórdão; respeitável decisão ou despacho; excelso Pretório ou Pretório excelso*.
> Segundo o autor, "tudo isso são salamaleques, hoje vazios de significação verdadeira. Autênticos preciosismos são essas postiças reverências, sem as quais nada fica sacrificada a cortesia do advogado, nem a majestade da Justiça e a dos que a servem com elevação e dignidade".
> E, finalizando sua admoestação, aduz ele que a linguagem forense deve ser "sóbria e parcimoniosa, clara, nobre, correta e persuasiva, que bem dispensa o data venia, o datissima vênia (!), o concessa venia, o concessa maxima venia, o permissa venia ou venia permissa etc." (ROSA, 1993, p. 98-9).
> Em realidade, não há razão para se terem certas expressões como sacramentais e solenes, a ponto de se pensar que, se não empregadas em sua totalidade, estaria havendo um desrespeito para com a pessoa ou órgão que mencionam. Bem por isso, não há motivo para que um relator seja tratado sempre e necessariamente como culto, um defensor como nobre, um julgador como ínclito, umas razões de apelação como doutas.
> Nessa esteira, sempre é bom não esquecer que se pode discordar com reverência e polidez, e, por outro lado, a ofensa e o desrespeito podem muito bem embutir-se em cumprimentos afetados, rapapés, adulações e lisonjas.[21]

3.2. Quanto à concordância

Concordância é a relação – de gênero e número, por exemplo – entre uma palavra e o termo a que se refere. Assim, concordância verbal é a relação entre o verbo e o sujeito a que se refere.

Muitas são as regras e as exceções relativas à concordância verbal na Língua Portuguesa; contudo, compreender a regra geral, segundo a qual o verbo concorda com o núcleo do sujeito, resolve a maioria dos casos.

A seguir, apresentam-se alguns exemplos de concordância verbal equivocada por não ter sido observada a regra geral.

20 "Para que não haja dúvidas, observa-se, de início, que, efetivamente, existe em nosso idioma a locução adverbial *de vez*, que significa quase boa para ser colhida; assim, por exemplo, diz-se que 'a fruta está de vez'.
Não é correta, entretanto, a expressão *vez que* com significado de conjunção subordinativa causal, em frases como a seguinte: 'O réu foi absolvido, *vez que* não havia provas concretas contra ele'.
Em tais casos, deve-se usar uma conjunção ou locução conjuntiva causal equivalente: *porque*, *porquanto*, *já que*, *uma vez que*, *visto que*." (COSTA, José Maria da. **Manual de redação jurídica**. 4. ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012. p. 758.)

21 COSTA, José Maria da. **Manual de redação jurídica**. 4. ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012. p. 75.

(f) núcleo do sujeito no singular e adjuntos adnominais no plural

O **depoimento** dos policiais militares que participaram da ocorrência **corroboram** a sentença condenatória. (errado)

O **depoimento** dos policiais militares que participaram da ocorrência **corrobora** a sentença condenatória. (certo)

(g) núcleo do sujeito no plural e adjunto adnominal no singular

Os **argumentos** da defesa não **merece** prosperar. (errado)

Os **argumentos** da defesa não **merecem** prosperar. (certo)

(h) ordem indireta

T**razem** indícios de autoria o **estudo** de vida pregressa do acusado. (errado)

Traz indícios de autoria o **estudo** de vida pregressa do acusado. (certo)

O estudo de vida pregressa do acusado traz indícios de autoria.* (certo)

(*Note-se que a construção do período na ordem direta – SUJEITO/VERBO/COMPLEMENTOS – é técnica que sempre auxilia na correção da concordância, além de facilitar o entendimento para o leitor).

(i) intercalação extensa entre o núcleo do sujeito e o verbo

O **denunciado**, inconformado com a decisão das vítimas de desistirem do comércio de drogas ilícitas, **resolveram** matá-las. (errado)

O **denunciado**, inconformado com a decisão das vítimas de desistirem do comércio de drogas ilícitas, **resolveu** matá-las. (certo)

(j) verbo com pronome "se" (índice de indeterminação do sujeito ou pronome apassivador)

Colaciona-se julgados. (errado)

Colacionam-se julgados.[22] (certo)

Tratam-se de ações diferentes, com causas de pedir diferentes. (errado).

Trata-se de[23] ações diferentes, com causa de pedir diferentes. (certo)

3.3. Quanto ao emprego da linguagem denotativa

A linguagem denotativa é aquela que emprega as palavras em seu sentido literal, conforme se expressam nos dicionários.

O uso desse tipo de linguagem em textos oficiais visa a fazer com que se aproxime o mais perto possível de um sentido unívoco, sem múltiplas interpretações.

Em razão disso, metáforas, metonímias, pleonasmos, eufemismos – enfim, figuras de linguagem – não devem fazer parte do texto oficial, uma vez que a interpretação delas decorre da subjetividade do leitor.

22 Segundo a gramática normativa tradicional, o sujeito, nesse caso, é o termo "julgados": Julgados são colacionados.

23 Segundo a gramática normativa tradicional, nesse caso há sujeito indeterminado, razão por que o verbo deve ser flexionado no singular. Estudiosos mais modernos tendem a aceitar esse uso.

No exemplo citado abaixo, retirado da internet,[24] fez-se uso de uma linguagem metafórica – ou conotativa, ou figurada –, dificultando-se seu entendimento:

> Declinam estes autos saga de prosaico certame suburbano, em que a destra contrariedade do ofendido logrou frustrar sanhuda venida de um adolescente. Foi na vila Esperança, nesta urbe, em noturna e insone hora undevicésima...

3.4. Quanto à extensão dos parágrafos e períodos

O redator de textos oficiais deve esforçar-se por encontrar a justa medida dos parágrafos de seu texto, que não devem ser curtos demais – uma vez que tal aponta para certa imaturidade linguística – nem demasiadamente longos – visto que tal pode tornar o texto confuso.

Nesse ponto, o adequado emprego dos conectores – conjunções e locuções – é fundamental para quebrar os parágrafos ou períodos e estabelecer a ideia de continuidade do texto.

A seguir, cita-se fragmento em que a extensão dos períodos e do parágrafo trouxe certo prejuízo à compreensão do texto.

> Em resumo, conforme os arestos juntados, afirmou que a qualificadora deveria ser decotada, uma vez que manifestamente improcedente, devendo o recurso ser provido, uma vez que o fato de a vítima estar desarmada não seria suficiente para qualificar o delito e que não houve nenhum tipo de surpresa nas ações do recorrente, uma vez que ele com a vítima quando a vítima escorregou e, caindo, foi batendo a cabeça na quina da mesa.[25]

Reescrevendo-se o parágrafo acima citado, tem-se:

> Em resumo, o recorrente afirmou que a qualificadora é manifestamente improcedente – uma vez que o fato de a vítima estar desarmada não é suficiente para qualificar o delito –, devendo, portanto, ser decotada, conforme ensinam os arestos juntados. Ressaltou também não ter havido nenhum tipo de surpresa em suas ações, uma vez que estava junto com a vítima no momento em que ela escorregou e, ao cair, bateu a cabeça na quina da mesa.
> Ao final, sustentou que, em razão de todo o exposto, o recurso deve ser provido.

3.5. Quanto à pronominalização

Para não repetir palavras desnecessariamente, o redator deve fazer uso da técnica da pronominalização, que é a substituição de um termo, já empregado, por um pronome que a ele se relaciona.

No mesmo exemplo citado acima, antes da correção, a palavra "vítima" estava repetida. Na correção, foi substituída pelo pronome "ela".

4. TÉCNICAS DE ESCRITA JURÍDICA

Escrever bem e corretamente é tarefa que exige o uso adequado de certas técnicas para que se alcancem os resultados pretendidos.

A seguir, são apresentados elementos que contribuem para a redação dos vários tipos de texto jurídico.

24 SABAAG, Eduardo de Moraes. **Orientações para uma comunicação jurídica eficaz**. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/orientacoes-para-uma-comunicacao-juridica-eficaz/13171>. Acesso em: 26 fev. 2018.

25 Fragmento adaptado de manifestação elaborada por membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em estágio probatório.

4.1. Coerência

Em relação à coerência textual, Ingedore Villaça Koch e Luiz Carlos Travallia assim a definem:

> [...] **a coerência está diretamente ligada à possibilidade de se estabelecer um sentido para o texto**, ou seja, ela é o que faz com que o texto faça sentido para os usuários, devendo, portanto, ser entendida como um princípio de interpretabilidade, ligada à inteligibilidade do texto numa situação de comunicação e à capacidade que o receptor tem para calcular o sentido deste texto.[26] (grifo nosso)

Do fragmento transcrito acima, extraem-se pelo menos duas lições importantes sobre a coerência do texto, quais sejam:

(a) o texto tem de fazer sentido para o leitor;

(b) quando se escreve, é preciso ter(em)-se em mente o(s) leitor(es) a que o texto se dirige.

"Fazer sentido" é, em outras palavras, **estabelecer a comunicação entre emissor e receptor**, entre **falante e ouvinte**. No campo processual, as manifestações se dirigem a um leitor imediato – o juiz – e a leitores mediatos – as partes. É preciso, pois, que o texto faça sentido para esses receptores.

> As regras que governam a produção apropriada dos atos de linguagem levam em conta as relações sociais entre o falante e o ouvinte. Todo ser humano tem que agir verbalmente de acordo com tais regras, isto é, tem que "saber": a) quando pode falar e quando não pode, b) que tipo de conteúdos referenciais lhe são consentidos, c) que tipo de variedade linguística é oportuno que seja usada. [...]. A presença de tais regras é relevante não só para o falante, mas também para o ouvinte, que, com base em tais regras, pode ter alguma expectativa em relação à produção linguística do falante.[27]

Nesse sentido, entender que a manifestação processual também se dirige à parte (afinal, o direito que se discute ali diz respeito a ela) é o primeiro passo para a simplificação da linguagem jurídica, para sua democratização.

Nas palavras de Eduardo C. B. Bittar:[28]

> *Simplificação* não significa perda de técnica e nem insatisfação no aspecto precisão. Os excessos barrocos de linguagem, que são típicos da conformação retórica do direito, podem ser abolidos sem perda de critérios, mais no sentido de alcançar maior *democratização* do direito. A ideia da *simplificação* tem um objetivo político, o da *democratização* do acesso ao direito, de um modo geral, na medida em que o direito não é um acervo de seus especialistas, um privilégio de alquimistas e iniciados, pois o direito opera na sociedade e para o povo. Isso significa que o alijamento do povo da participação no processo de *uso* e *inteligibilidade*, principalmente das decisões judiciárias, prejudica o próprio processo de democratização do direito. Daí a ideia de que a *simplificação* não implica em uma *vulgarização* da linguagem ordinária, nem em uma *corrupção* da língua culta, ou, mesmo, em uma *redução* da beleza estética e harmônica da língua portuguesa. A democratização implica numa aproximação do direito da realidade que procura representar e sobre a qual pretende agir, implica na adoção de uma postura que não cria divisões e separações entre universos discursivos, quando a síntese e a simplicidade podem significar mais. Nesta medida, no lugar de representar uma ameaça ao tema da coerência textual, a ideia da democratização do direito vem a se somar com o caráter sintético e preciso do uso da linguagem para produzir formas de significação e integração da vida social cada vez mais capazes de representar os próprios fins que pretende realizar.

26 KOCH, Ingedore Villaça; TRAVAGLIA, Luiz Carlos. **A coerência textual**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 1995. p. 21.

27 GNERRE, Maurício. **Linguagem, escrita e poder.** 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 6.

28 BITTAR, Eduardo C. B. **Semiótica, discurso e direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva: 2017. p. 370.

A seguir, apresentam-se fatores que visam a contribuir para o alcance da coerência textual:[29]

4.1.1. Repetição

Para que um texto seja coerente, é preciso que ele apresente continuidade temática. Um texto não deve tratar a cada passo de assuntos diferentes sem um ponto comum explícito.

4.1.2. Progressão

Para que um texto seja coerente, é preciso que novas informações – associadas a outras previamente introduzidas – sejam acrescentadas. Um texto não deve repetir indefinidamente ou circularmente o mesmo conteúdo.

4.1.3. Não contradição

Para que um texto seja coerente, é preciso que ele não introduza em seu desenvolvimento elementos que contradigam um conteúdo posto ou pressuposto anteriormente. É preciso também que ele reflita a percepção que sobressai na normalidade das situações.

4.1.4. Relação

Para que um texto seja coerente, é preciso que os fatos que ele expressa sejam percebidos como congruentes, isto é, guardem algum tipo de associação, ligação.

4.2. Coesão

Irandé Antunes assim discorre sobre a coesão textual:[30]

> Tudo vem em cadeia, encadeado, umas partes ligadas às outras, de maneira que nada fica solto e um segmento dá continuidade a outro. O que é dito em um ponto se liga ao que foi dito noutro ponto, anteriormente e subsequentemente. Assim, cada segmento do texto – da palavra ao parágrafo – está preso a pelo menos um outro. Quase sempre, cada um está preso a muitos. E é por isso que se vai fazendo um fio, ou melhor, vão-se fazendo fios, ligados entre si, atados, com os quais o texto vai sendo tecido, numa unidade possível de ser interpretada.
> [...]
> Nessa perspectiva, sobressai a questão da coesão, exatamente como sendo essa propriedade pela qual se cria e se sinaliza toda espécie de ligação, de laço, que dá ao texto unidade de sentido ou unidade temática.

Os elementos coesivos são, portanto, os responsáveis pela adequada ligação entre os termos textuais, sejam eles sintagmas, frases, orações ou períodos, estabelecendo relações entre eles.

A seguir, apresentam-se fatores que visam a contribuir para o alcance da coesão textual:[31]

(a) relação de adição: estabelece-se quando mais um item é introduzido num conjunto ou, do ponto de vista argumentativo, quando mais um argumento é acrescentado a favor de determinada conclusão.

Opera por expressões como: *e*, *ainda*, *também*, *além do mais*, *além disso*, *também*.

29 Tais fatores encontram-se na obra **Redação e Textualidade**, de Maria da Graça Costa Val, e foram apresentados pela autora desta artigo, em coautoria, no curso Oficina de Texto (Denúncia/Memoriais e Petição/Razões), integrante da plataforma virtual do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

30 ANTUNES, Irandé. **Lutar com palavras**. Coesão e coerência. São Paulo: Parábola Editorial, 2005. p. 46.

31 Tais fatores foram apresentados pela autora deste artigo, em coautoria, no curso Oficina de Texto (Denúncia/Memoriais e Petição/Razões), integrante da plataforma virtual do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

(b) relação de oposição: manifesta-se pelas expressões que, na gramática tradicional, são conhecidas como adversativas e concessivas. Essa relação implica um conteúdo que se opõe a algo explicitado ou implicitado em um enunciado anterior. Do ponto de vista argumentativo, nas adversativas, a expectativa lançada no primeiro enunciado não é mantida. Em outras palavras: a conclusão que se poderia obter a partir do primeiro enunciado não se mantém. Quando se diz *Fulano de Tal tem residência fixa, mas é reincidente*, o que se mantém não é o argumento a favor de Fulano de Tal; ao contrário, passa a valer o argumento contra ele. Por outro lado, quando se afirma *Fulano de Tal tem residência fixa, embora seja reincidente*, prevalece o argumento a favor de Fulano de Tal.

A relação de oposição opera por meio de expressões como: *mas*, *porém*, *contudo*, *entretanto*, *no entanto, embora*, *ainda que*, *apesar de*, *por um lado (...) por outro lado*.

(c) relação de causalidade: estabelecida sempre que, em um segmento, expressa-se a causa da consequência indicada em um outro.

Essa relação se manifesta linguisticamente por expressões como *porque*, *uma vez que*, *visto que*, *já que*, *dado que*, *como*, *sendo que*.

(d) relação de conclusão: acontece sempre que, em um segmento, expressa-se uma conclusão que se obteve a partir de fatos ou conceitos expressos no segmento anterior.

A relação de conclusão pode ser sinalizada pelos conectores *logo*, *portanto*, *pois*, *por conseguinte*, *então*, *assim*, entre outros.

5. A AVALIAÇÃO DO VERNÁCULO NOS RELATÓRIOS TRIMESTRAIS DE ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os promotores de Justiça em estágio probatório são avaliados periodicamente por meio da análise jurídica e linguística de manifestações escritas selecionadas pela Corregedoria-Geral dentre toda sua produção no período.

Desde 2014, iniciou-se um processo de avaliação objetiva das peças elaboradas por promotores de Justiça, visando, com isso, à superação do exame sob o viés subjetivo.

Para conferir a objetividade almejada quanto à avaliação das peças sob o aspecto jurídico, foram apresentadas perguntas cujas respostas devem ser encontradas nas manifestações, recebendo pontuação variável de 0 (zero) a 1 (um).

No que concerne à análise do vernáculo, estabeleceu-se que apenas uma peça seria avaliada entre as selecionadas em cada relatório trimestral e que essa avaliação ocorreria de forma pontual, marcando-se na manifestação o erro (ou a inadequação) e apresentando-se, na margem direita, comentários acerca da marcação, bem como a forma correta ou esperada de escrita, permitindo-se, assim, que o promotor de Justiça visualizasse o desvio e compreendesse a forma de corrigi-lo.

Para tanto, decidiu-se que a avaliação ocorreria em conformidade com as regras do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), com o exame de três aspectos, quais sejam:

(a) aspectos relativos ao domínio da norma padrão da língua escrita;

(b) aspectos relativos à seleção, organização e interpretação de argumentos em defesa de um ponto de vista;

(c) aspectos relativos à construção da argumentação.

Quanto ao primeiro aspecto avaliado – voltado para o domínio da norma padrão da língua escrita –, foi necessário estabelecer, dentre os erros gramaticais possíveis, aqueles que seriam leves e os que seriam graves.

Nesse sentido, convencionou-se que leves seriam erros referentes a regência (verbal e nominal), transitividade verbal, alguns tipos de pontuação,[32] erros de digitação, emprego de iniciais maiúsculas/minúsculas, ortografia e acentuação gráfica e que graves seriam erros relativos a concordância (verbal e nominal), crase e alguns tipos de pontuação.[33]

Após essa divisão em leves e graves, verificou-se a necessidade de se estabelecer uma pontuação que levasse em consideração a quantidade de erros encontrados.

Diante disso, convencionou-se que a quantidade de erros obedeceria à seguinte gradação: pouquíssimos, poucos, alguns, muitos e frequentes. A cada um desses adjetivos, atribuiu-se uma quantidade de erros, sendo certo que erros repetidos contariam apenas uma vez:

- de zero a quatro erros: pouquíssimos
- de cinco a seis erros: poucos
- de sete a oito erros: alguns
- de oito a nove erros: muitos
- acima de dez erros: frequentes

Essa quantidade de erros caracterizada pelos adjetivos citados (pouquíssimos, poucos, alguns, muitos e frequentes) passou a receber pontuação conforme o quadro apresentado abaixo, retirado do Parecer de Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

3 DO USO DO VERNÁCULO

3.1. Avaliação por competência

3.1.1. Aspectos relativos ao domínio da norma padrão da língua escrita.

Parte superior do formulário

☐ 1 – Não apresenta desvios graves ou leves e/ou apresenta pouquíssimos desvios gramaticais leves.

☐ 0,8 – Apresenta pouquíssimos desvios graves e/ou apresenta poucos desvios gramaticais leves.

☐ 0,6 – Apresenta poucos desvios graves e/ou apresenta alguns desvios gramaticais leves.

☐ 0,4 – Apresenta alguns desvios graves e/ou apresenta muitos desvios gramaticais leves.

☐ 0,2 – Apresenta muitos desvios graves e/ou apresenta frequentes desvios gramaticais leves.

☐ 0 – Apresenta frequentes desvios graves.

O segundo aspecto analisado – seleção, organização e interpretação de argumentos – voltou-se para a compreensão do texto como um todo, ou seja, como estrutura constituída por começo, meio e fim.

Nesse sentido, preocupou-se em avaliar a habilidade do promotor de Justiça para elaborar textos dotados de introdução, desenvolvimento e conclusão de forma lógica e progressiva.

Cada uma dessas partes do texto – introdução, desenvolvimento e conclusão – foi desmembrada em critérios de avaliação que receberam pontuação conforme o quadro apresentado abaixo, retirado do Parecer de Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

32 Como vírgula em termos deslocados e intercalados, vírgula antes do conector "e", vírgula indicativa da elipse de termo.

33 Como vírgula marcadora de termo explicativo, vírgula entre o sujeito e o predicado, vírgula entre o termo principal e o acessório.

3.1.2. Aspectos relativos à seleção, organização e interpretação de argumentos em defesa de um ponto de vista.

3.1.2.1. Introdução

☐ 1 – A peça está estruturada com: introdução, que orienta efetivamente o leitor para a tese a ser defendida.

☐ 0,8 – A peça está estruturada com: introdução, que orienta o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida.

☐ 0,6 – A peça está estruturada com: introdução, que orienta o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida, embora possa ser breve ou subdesenvolvida.

☐ 0,4 – A introdução pode não orientar o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida.

☐ 0,2 – A introdução não orienta o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida.

☐ 0 – A peça não apresenta uma tese.

3.1.2.2. Desenvolvimento

☐ 1 – A peça apresenta argumentos consistentes, efetivamente desenvolvidos e claramente relacionados com a tese e que possam comprová-la, distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0,8 – A peça apresenta argumentos pertinentes, suficientemente desenvolvidos e relacionados com a tese e que possam comprová-la, distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0,6 – A peça apresenta argumentos suficientes e relacionados com a tese, distribuídos em diferentes parágrafos, embora aleatórios e desconectados entre si (pouca articulação entre os argumentos).

☐ 0,4 – A peça apresenta argumentos insuficientes e irrelevantes para a tese, pouco articulados ou contraditórios; não são distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0,2 – A peça apresenta argumentos irrelevantes para a tese e pouco relacionados entre si; não são distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0 – Ausência de argumentos. Repetição de ideias, discurso circular.

3.1.2.3. Conclusão

☐ 1- A peça apresenta parágrafo final que comenta/reafirma e reforça a tese de forma efetiva e coerente, funcionando como uma conclusão.

☐ 0,8 – A peça apresenta parágrafo final que comenta/reafirma e reforça a tese de forma suficiente e coerente, funcionando como uma conclusão.

☐ 0,6 – A peça apresenta parágrafo final que comenta/reafirma e reforça a tese, funcionando como uma conclusão.

☐ 0,4 – A peça apresenta parágrafo final que apenas reafirma/comenta a tese.

☐ 0,2 – A peça apresenta parágrafo final que não comenta nem reforça a tese, não funcionando como conclusão.

☐ 0 – Não há conclusão.

O terceiro **– e últim**o – aspecto avaliado, referente à construção da argumentação, voltou-se sobretudo para a análise da coerência e coesão do texto, ou seja, para a habilidade do promotor de Justiça para elaborar estruturas bem articuladas entre si, por meio do emprego de recursos coesivos, como conjunções, locuções adverbiais, paralelismo sintático e adequação vocabular.

A avaliação desse aspecto deu-se conforme o quadro apresentado abaixo, retirado do Parecer de Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

3.1.3. Aspectos relativos à construção da argumentação

☐ 1- O(a) Promotor(a) de Justiça articula as partes do texto sem inadequações ou com pouquíssimas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,8 – O(a) Promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com poucas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,6 – O(a) Promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com algumas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,4 – O(a) Promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com muitas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,2 – O(a) Promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com frequentes inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0- O(a) Promotor(a) de Justiça não articula as partes do texto.

Tal qual estabelecido em relação ao primeiro aspecto (domínio da norma padrão), convencionou-se também aqui que a quantidade de erros obedeceria à seguinte gradação e à respectiva pontuação, não se contando erros repetidos:

- de zero a quatro erros: pouquíssimos
- de cinco a seis erros: poucos
- de sete a oito erros: alguns
- de oito a nove erros: muitos
- acima de dez erros: frequentes

Ao final dessa análise compartimentada, somam-se as notas obtidas nos três aspectos e faz-se a média delas, chegando-se a um conceito estabelecido conforme o quadro apresentado abaixo, retirado do Parecer de Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

3.2. Avaliação global – uso do vernáculo

Avaliação da Seção 3 – Uso do vernáculo

$$\begin{cases} \text{Se Média Subseção 2.1.2} \geq 0{,}95 \rightarrow \text{Excelente;} \\ \text{Se } 0{,}75 \leq \text{Média Subseção 2.1.2} < 0{,}95 \rightarrow \text{Muito boa;} \\ \text{Se } 0{,}55 \leq \text{Média Subseção 2.1.2} < 0{,}75 \rightarrow \text{Boa;} \\ \text{Se } 0{,}40 \leq \text{Média Subseção 2.1.2} < 0{,}55 \rightarrow \text{Insuficiente;} \\ \text{Se } 0{,}00 \leq \text{Média Subseção 2.1.2} < 0{,}40 \rightarrow \text{Ruim.} \end{cases}$$

Na prática, esse método avaliativo, mais que atribuir nota ou conceito ao promotor de Justiça, pretende apresentar instrumentos – gramaticais, linguísticos e textuais – para que ele se apodere de seu processo de escrita e o aprimore constantemente.

Nesse contexto, tal metodologia de avaliação pretende constituir-se como mecanismo que dá efetividade à função orientadora da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Para que a Corregedoria-Geral obtenha êxito nessa tarefa de avaliar adequadamente o promotor de Justiça em estágio probatório tanto no que se refere aos aspectos jurídicos quanto no que concerne a questões do vernáculo, faz-se necessária a criação de estrutura administrativa específica, composta por servidores com formação na área, que se disponham a permanentemente atualizar e aprimorar seus conhecimentos. Nesse ponto, no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Corregedoria-Geral conta com setor específico, qual seja, a Diretoria de Estágio Probatório e Orientação – que, sugere-se, deveria integrar a estrutura dos órgãos correcionais de todos os Ministérios Públicos, visando à realização de um acompanhamento técnico de todos os promotores de justiça em estágio probatório.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A linguagem jurídica caracteriza o discurso próprio do Direito; porém, não é possível entendê-la como uma outra língua, diferente do português, de acesso exclusivo aos profissionais da área. Um código, que aproxima uns poucos e distancia muitos outros.

Isso porque o Direito regula as relações cotidianas das pessoas, que querem – e devem – saber o que as leis e os tribunais têm a dizer a elas. Simplificação da linguagem jurídica é, portanto, uma forma de democratização dela, de necessária ampliação de seu entendimento para o pleno exercício da cidadania.

Nesse sentido, a linguagem jurídica deve ser um instrumento para a efetividade do direito de acesso à Justiça, e não um mecanismo de exclusão. E assim só será quando o usuário dela se dispuser a simplificá-la.

Com esse entendimento acerca da linguagem jurídica promove-se a avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no que diz respeito ao uso do vernáculo. Ao apontar para o promotor de Justiça os desvios gramaticais, linguísticos e textuais observados em suas manifestações e apresentar-lhe formas de correção, busca-se ressaltar a necessidade de se escrever de forma descomplicada e acessível, sem que, com isso, seja desrespeitada a técnica, própria de todo discurso científico.

7. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Valdeciliana da Silva Ramos. O Juridiquês e a Linguagem Jurídica: o certo e o errado no discurso. In: **Direito Legal, Diário Forense**. Disponível em: <http://www.direitolegal.org/seus-direitos/o-juridiques-e-linguagem-juridica/>. Acesso em: 4 fev. 2018.

ANTUNES, Irandé. **Lutar com palavras**. Coesão e coerência. São Paulo: Parábola Editorial, 2005.

BITTAR, Eduardo C. B. **Semiótica, discurso e direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva: 2017.

CARAPINHA, Conceição. A linguagem no 'banco dos réus '– alguns aspectos da linguística jurídica. In: **Ciclo de Seminários do CELGA**, 18 mar. 2010. Disponível em: <https://www.uc.pt/uid/celga/agenda2010/cc >. Acesso em: 3 fev. 2018.

COSTA VAL, Maria da Graça. **Redação e textualidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

COSTA, José Maria da. **Manual de redação jurídica**. 4. ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012. p. 410.

FRÖHLICH, Luciane. Redação Jurídica Objetiva: o juridiquês no banco dos réus. In.: **Revista da ESMESC**, v. 22, n. 28, p. 211-236, 2015;

GNERRE, Maurício. **Linguagem, escrita e poder.** 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. Linguagem, escrita e poder. 1998, p. 22 apud MELO, Sílvia Mara. As formações discursivas jurídicas – uma questão polêmica. In: **Linguagem em (dis)curso**, p. 225-241.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KOCH, Ingedore Villaça; TRAVAGLIA, Luiz Carlos. **A coerência textual**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 1995.

MELO, Sílvia Mara. As formações discursivas jurídicas – uma questão polêmica. In: **Linguagem em (dis) curso**, p. 225-241.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Regimento Interno da Corregedoria-Geral**.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. **Oficina de Produção de Texto**: Denúncia; Memoriais; Petição Inicial; Razões de Apelação.

SABAAG, Eduardo de Moraes. **Orientações para uma comunicação jurídica eficaz**. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/orientacoes-para-uma-comunicacao-juridica-eficaz/13171>. Acesso em: 26 fev. 2018.

SEÇÃO III – A FORMAÇÃO DOS MEMBROS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

3.1. Aprendizagem durante e para além do Estágio Probatório no Ministério Público
Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan e Tiago Juliano Ribeiro Severo.....155

3.2. Cursos de ingresso e vitaliciamento: propostas de aprimoramento à luz da Recomendação de Maceió
Pedro Abi-Eçab.....173

3.3. Linguagem jurídica e acesso à Justiça: uma leitura da avaliação do vernáculo nos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Fabíola de Sousa Cardoso.....197

3.4. O que falta ao Ministério Público para ser um agente do desenvolvimento (sustentável)? – Elementos e proposições críticas para um aprofundamento do ideal de MP Resolutivo
Daniel dos Santos Rodrigues..... 217

O QUE FALTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA SER UM AGENTE DO DESENVOLVIMENTO (SUSTENTÁVEL)? – ELEMENTOS E PROPOSIÇÕES CRÍTICAS PARA UM APROFUNDAMENTO DO IDEAL DE MP RESOLUTIVO[1]

WHAT IS MISSING FOR THE BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY TO BE AN AGENT OF THE (SUSTAINABLE) DEVELOPMENT? - ELEMENTS AND CRITICAL PROPOSITIONS FOR A DEEPENING OF THE PUBLIC MINISTRY RESOLUTIVE BRAZILIAN IDEAL

¿QUÉ FALTA AL MINISTERIO PÚBLICO BRASILEÑO PARA SER UN AGENTE DEL DESARROLLO (SOSTENIBLE)? - ELEMENTOS Y PROPOSICIONES CRÍTICAS PARA UNA PROFUNDIZACIÓN DEL IDEAL DE MP RESOLUTIVO

Daniel dos Santos Rodrigues[2]

Resumo: O artigo apresenta uma proposta de crítica e, ao mesmo tempo, de aprofundamento do ideal de Ministério Público Resolutivo, a fim de que a instituição possa enfrentar os inúmeros desafios e descobertas da pós-modernidade: a desigualdade econômica como principal gatilho dos problemas sociais, a inseparabilidade entre homem e natureza, o *alter* (o Outro) como o constituinte da identidade do sujeito e o uso da capacidade política das pessoas como o principal motor do desenvolvimento e da realização dos direitos. Discorre também como esses ideais vêm sendo aplicados por inúmeras experiências criativas (até mesmo pelo próprio MP), promovendo, ainda que de forma errática, exemplos de governança compartilhada e democrática. Em vista deste cenário, ao Ministério Público brasileiro é colocado o inarredável desafio de reinvenção institucional, de modo também a superar vários preconceitos institucionais que lhe impedem de explorar toda a sua potencialidade de transformação social e de concretização do projeto democrático da Constituição de 1988. Dentre esses preconceitos institucionais, destacam-se a ideia de objetividade metafísica da norma, a naturalização da separação dos poderes e a aversão à política, que encerram a incompreensão do caráter paradoxal da democracia, a qual, segundo Chantal Mouffe, se revela na relação de contaminação entre liberdade (liberalismo) e igualdade (democracia) e na impossibilidade de realização completa tanto de uma quanto da outra. Demonstra que assumir essa natureza paradoxal da democracia é imprescindível para a afirmação da autonomia do Ministério Público, de modo que possa construir consensos democráticos emancipadores e de proteção dos direitos, atualizando a concepção de MP Resolutivo, que passamos a nomear MP Resolutivo-Transformador. E conclui afirmando que esta forma de agir é muito mais eficiente, uma vez que, se por um lado, preserva e valoriza o processo político democrático e a independência dos demais poderes, por outro, permite a construção de políticas públicas mais legítimas, aderentes e eficazes.

Palavras-chave: 1. Ministério Público Resolutivo. 2. Democracia. 3. Liberalismo.

Abstract: *The paper presents a proposal of criticism and, at the same time, of deepening the ideal of the Resolutive Brazilian Public Ministery, so that the institution can face the numerous challenges and discoveries of postmodernity: economic inequality as the main trigger of social problems, the inseparability between man and nature, the* alter *(the Other) as the constituent of the subject identity and the use of people's political capacity as the main motor for the*

1 Agradeço imensamente à colega Lúcia Helena Barbosa de Oliveira, Promotora de Justiça do MPDFT, pelas inestimáveis contribuições para o desenvolvimento do presente artigo.

2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Pós-graduado (*lato sensu*) em Direito Público e em Direito Processual Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás. E-mail: danielrodrigues@mpmg.mp.br

development and realization of rights. It also discusses how these ideals have been applied by innumerable creative experiences (even by the MP himself), promoting, albeit erratically, examples of shared governance. In this scenario, the Brazilian Public Ministery is confronted with the unquestionable challenge of institutional reinvention, in order to overcome several institutional prejudices that prevent its potential for social transformation and realization of the democratic project of the 1988 Constitution. Among these prejudices, we emphasize the idea of metaphysical objectivity of the norm, the naturalization of the separation of powers and the aversion to politics, which encompass the incomprehension of the paradoxical character of democracy, which, according to Chantal Mouffe, is revealed in the relation of contamination between liberty (liberalism) and equality (democracy) and in the impossibility of complete realization of either one or the other. It demonstrates that assuming this paradoxical nature of democracy is essential for the affirmation of the autonomy of the Brazilian Public Ministery, so that it can build democratic emancipatory consensus and protection of rights, deepening the concept of Resolutive Brazilian Public Ministery, which we renamed Resolutive-Transformer Resolutive Brazilian Public Ministery. It concludes by saying that this form of action is much more efficient, since, on the one hand, it preserves and values the democratic political process and the separation of powers, on the other, it allows the construction of more legitimate, adherent and effective public policies.

Keywords: *1. Brazilian Resolutive Public Ministry Ideal. 2. Democracy. 3. Liberalism.*

Resumen: *El artículo presenta una propuesta de crítica y, al mismo tiempo, de profundización del ideal del Ministerio Público Resolutivo en Brasil, para que la institución pueda afrontar los numerosos desafíos y descubrimientos de la posmodernidad: la desigualdad económica como el principal gatillo de los problemas sociales, la inseparabilidad entre el hombre y la naturaleza, el alter (el Otro) como constituyente de la identidad del sujeto y el uso de la capacidad política de las personas como motor principal para el desarrollo y realización de los derechos. También discute cómo estos ideales han sido aplicados por innumerables experiencias creativas (incluso por el propio MP), promoviendo, aunque de forma errática, ejemplos de gobernanza compartida. En este escenario, el Ministerio Público brasileño se enfrenta al desafío indiscutible de la reinvención institucional, para superar varios prejuicios institucionales que impiden su potencial de transformación social y de realización del proyecto democrático de la Constitución de 1988. Entre estos prejuicios destacamos la idea de objetividad metafísica de la norma, la naturalización de la separación de poderes y la aversión a la política, que abarcan la incomprensión del carácter paradójico de la democracia que, según Chantal Mouffe, se revela en la Relación de contaminación entre libertad (liberalismo) e igualdad (democracia) y en la imposibilidad de realización completa de uno u otro. Demuestra que asumir esta naturaleza paradójica de la democracia es esencial para la autonomía del Ministerio Público brasileño, para que pueda construir consensos democráticos emancipatorios y para la protección de los derechos, profundizando el concepto de Ministerio Público Resolutivo, para el qual damos em nombre de Ministerio Público Resolutivo-Transformador. Concluye diciendo que esta forma de acción es mucho más eficiente, ya que, por un lado, preserva y valora el proceso político democrático y la separación de poderes y, por el otro, permite la construcción de políticas públicas más legítimas, adherentes y eficaces.*

Sumário: 1. Introdução. 2. De onde vêm nossos problemas sociais? 3. Da inseparabilidade entre natureza e sociedade. 4. De que(m) somos feitos? Alteridade e a formação da identidade. 5. Valorização e foco nas capacidades das pessoas: a participação democrática como motor do desenvolvimento e de realização dos direitos. 6. Democracia, Criatividade e Governança Compartilhada. 7. O Paradoxo Democrático e a necessidade de um novo perfil institucional: o Ministério Público Resolutivo-Transformador. 8. Conclusão. 9. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca realizar um aprofundamento crítico da concepção de Ministério Público Resolutivo idealizada por Marcelo Goulart, a qual ainda está calcada em um modelo antigo de democracia, com o intuito de superar os paradigmas antigos da cultura jurídica atual e permitir à instituição ser um agente protagonista do desenvolvimento e da democracia, conforme os objetivos e missão explícitos nos arts. 3º e 127, *caput*, da Constituição.

Faremos isso, de início, buscando responder à questão acerca das origens dos principais males sociais atuais, de modo que a instituição ministerial possa focar seus escassos recursos nas causas das doenças sociais e não meramente em seus sintomas. Daí que se mostra sumamente relevante a pesquisa dos

epidemiologistas ingleses Richard Wilkinson e Kate Pickett, os quais demonstram que muito mais do que a pobreza em si, é a desigualdade econômica a fonte dos nossos mais sérios problemas sociais (da corrupção às doenças mentais). Priorizar o uso dos recursos na resolução deste problema deve ser, então, fundamental para o Ministério Público.

Para se empreender tal esforço, imprescindível também a compreensão de três constatações pós-modernas de ordem filosófica e epistemológica, inexoráveis após o esgotamento do racionalismo cientificista da modernidade[3]: 1) a inseparabilidade entre homem e natureza (ou entre sujeito e objeto); 2) que o *alter* (o Outro) é o constituinte da identidade do sujeito; e 3) que é a capacidade política das pessoas o principal motor do desenvolvimento.

Sobre o primeiro ponto, destacamos a necessidade de realizarmos uma reinterpretação radical da modernidade, o que fazemos com a ajuda das lições do antropólogo francês Bruno Latour, que nos ensina que de fato nunca fomos e nunca poderemos ser modernos. E por que não poderemos nunca ser modernos? Porque é impossível se sustentar a ideia da separabilidade entre sociedade e natureza, isto é, a ideia de que o conhecimento científico deve estar isento da política e de que a política deve se pautar por critérios unicamente racionais e metafísicos.

A partir dessa constatação, abre-se, então, a possibilidade de construirmos uma "democracia estendida às coisas", de caráter profundamente ambiental, reinterpretando-se a concepção tradicional de desenvolvimento sustentável e pavimentando o caminho para a reconfiguração e redescoberta de vários valores caros às nossas tradições: a igualdade, a liberdade, a democracia, a solidariedade e, principalmente, a (quase esquecida) alteridade.

A redescoberta da alteridade (isto é, o *alter*, o Outro como o constituinte anterior e fundamental de nossa própria identidade), o que faremos com a ajuda de Costas Douzinas e Yves Charls Zarka, é primordial para resgatarmos e atualizarmos os motivos esquecidos pelos quais criamos o Estado Democrático de Direito e valorizamos o desenvolvimento econômico e científico: a realização da dignidade e liberdade humanas.

Daí que não há outra conclusão possível a não ser compreender e valorizar as capacidades das próprias pessoas de serem indutoras do desenvolvimento, pois, conforme o economista indiano Amartya Sen (um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano da ONU), promover a liberdade e a autonomia individual, particularmente as liberdades políticas e de participação do indivíduo no espaço público, não é apenas o fim do desenvolvimento, mas seu principal indutor.

Como exemplos concretos das ideais expostas acima, sobrelevam-se as experiências de governança compartilhada do movimento 'Cidades Criativas' e do 'Modelo Medellín'. Na cidade colombiana de Medellín, por exemplo, a priorização da participação social para o planejamento urbano e de políticas públicas inclusivas de educação e cultura reduziu drasticamente a violência urbana (em 1991 possuía a absurda taxa de 381 homicídios por 100 mil habitantes e hoje gira em torno de 19 por 100 mil).

Tendo essas referências teóricas e experiências concretas de governança compartilhada como horizonte, ao Ministério Público é posto um desafio inadiável de reinvenção institucional, necessário para finalmente patrocinar e afirmar o projeto democrático e resolutivo da Constituição de 1988. É certo que o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da recentíssima Carta de Brasília, que busca fomentar a atuação resolutiva, apresenta-se como poderoso caminho para tal desiderato, mas ainda resta à instituição superar em definitivo preconceitos culturais estruturais que ainda lhe impedem de construir

3 O esgotamento do paradigma racionalista cientificista da modernidade se traduz na avaliação das mais recentes descobertas científicas aceca da impossibilidade última de conhecermos a natureza ou o ser em si. Escreve Boaventura de Sousa Santos que esse paradigma, apesar de ainda hegemônico, começou a ser solapado no final do século XIX e no início do século XX por meio dos novos e revolucionários estudos na física – mormente a teoria da relatividade de Einstein (astrofísica) e a mecânica quântica (microfísica) –, os quais, em essência, apresentaram-nos à relatividade do próprio conhecimento dito científico. Nesse sentido, é particularmente ilustrativo o princípio da incerteza de Heisenberg, o qual sentencia "que não conhecemos do real senão a nossa intervenção nele" (SANTOS, 2004: 44), o que acaba por tornar menos nítida a própria distinção sujeito/objeto. Na matemática, também o rigor científico passou a ser questionado, particularmente por meio dos teoremas da impossibilidade de Gödel, os quais permitem formular proposições indecidíveis, pelo que se passou a reconhecer que o rigor matemático também se "assenta em um critério de selectividade e que, como tal, tem um lado construtivo e um lado destrutivo" (SANTOS, 2004: 46). Por fim, tivemos avanços significativos nos domínios da química e da biologia nas últimas décadas do século XX. Nesses campos, destacam-se as descobertas do químico Ilya Prigogine, cujos estudos sobre sistemas termodinâmicos apontam, fundamentalmente, para uma revisão profunda do conceito de "leis da natureza", por meio da constatação da existência da instabilidade dinâmica (ou do caos) e da irreversibilidade do tempo (PRIGOGINE, 2004; SANTOS, 2004: 46-8).

consensos institucionais através de uma ampla oxigenação democrática interna e de abertura aos dissensos constitutivos tanto internos quanto externos.

Tais preconceitos ou paradigmas culturais datados – quais sejam, a ideia de objetividade metafísica da norma[4], a naturalização da separação dos poderes e a aversão à política – representam a incompreensão profunda de nossos círculos acadêmicos e institucionais acerca do fenômeno democrático moderno, que, nas palavras de Chantal Mouffe, possui como essência a relação paradoxal, instável e positiva entre liberdade (liberalismo) e igualdade (democracia), uma vez que tanto uma como outra nunca poderão se realizar integralmente.

Assumir tal condição paradoxal da democracia moderna (e sua intrínseca relação entre direito e política) é a condição de possibilidade para a afirmação da autonomia institucional do Ministério Público e para o seu protagonismo na busca dialógica de consensos democráticos emancipadores e do desenvolvimento sustentável (que é nada mais nada menos do que a realização dos objetivos do art. 3º da Constituição), radicalizando-se (isto é, indo às raízes mais profundas do conceito) a concepção de MP Resolutivo, a qual passamos a nomear de MP Resolutivo-Transformador.

2. DE ONDE VÊM NOSSOS PROBLEMAS SOCIAIS?

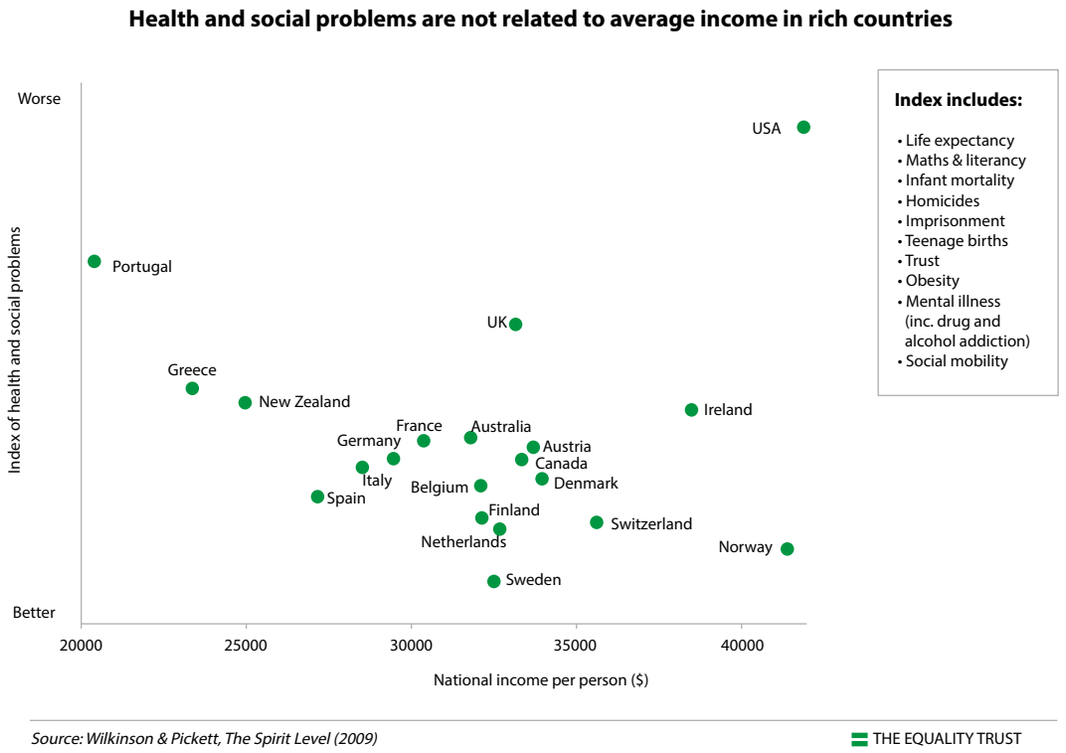
Recentemente, estudos interdisciplinares, empíricos e estatísticos de fôlego vêm demonstrando de maneira contundente o aumento das desigualdades econômicas nos últimos anos em todo mundo, bem como os impactos negativos da desigualdade social sobre a qualidade de vida de todos os membros das sociedades (inclusive dos mais ricos). Dentre as principais publicações relacionadas, destacam-se as obras 'O Capital no Século XXI', do economista francês Thomas Piketty, e, particularmente, 'The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger' ('O espírito da igualdade: porque uma maior igualdade torna as sociedades mais fortes' – tradução livre), dos epidemiologistas ingleses Richard Wilkinson e Kate Pickett. Calha destacar os achados de Wilkinson e Pickett, os quais cruzaram inúmeros indicadores econômicos oficiais para concluir que a desigualdade social (mais do que a pobreza isoladamente) é a maior fonte de problemas sociais da pós-modernidade (corrupção, violência, uso de drogas, doenças mentais, expectativa de vida, mortalidade infantil, taxas de encarceramento, baixo desenvolvimento educacional infantil etc.). Em resumo, o grau de riqueza de uma sociedade (PIB, renda per capita) se revela menos relevante para a solução de problemas sociais do que o seu grau de igualdade econômica (PICKETT, WILKINSON, 2010: 18).

Abaixo, alguns gráficos da obra ilustram a questão[5]. O primeiro gráfico indica a ausência de correlação entre problemas sociais diversos e a renda *per capita* (dados referentes aos 20 países mais ricos do mundo, conforme o recorte da pesquisa[6]).

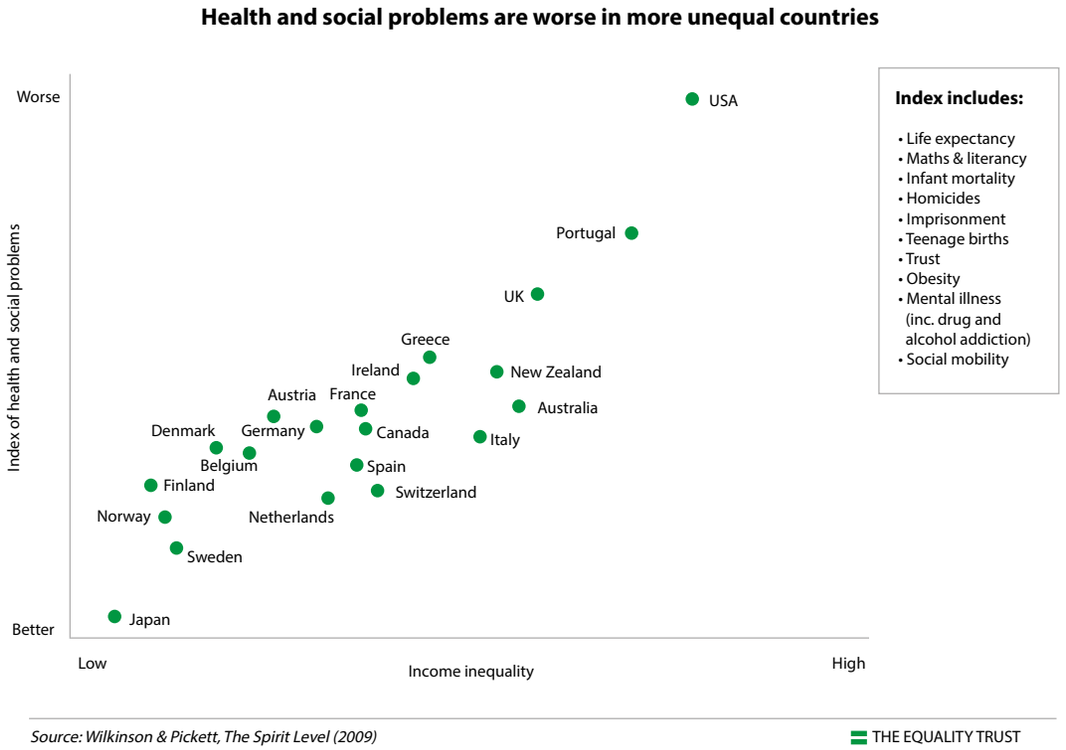
4 Isto é, a transposição para o direito do ideal racionalista e cientificista moderno das ciências ditas da natureza (ver nota anterior). Assim, a cultura jurídica majoritária (tanto nacional quanto estrangeira) ainda está presa neste paradigma de que seria possível conhecer a "natureza objetiva" da norma.

5 Em razão da dificuldade de extração dos gráficos diretamente da obra, utilizamos as mesmas imagens, porém extraídas do *site* <https://www.equalitytrust.org.uk/resources/the-spirit-level>.

6 Conforme Pickett e Wilkinson, tal recorte deita razão na necessidade de se isolar a variável 'pobreza' nos resultados e de modo a se verificar exclusivamente a influência da variável 'desigualdade' na produção de problemas sociais diversos. Ademais, para os países mais pobres e em desenvolvimento existem poucos indicadores sociais disponíveis e confiáveis. Com isso não querem dizer os autores que a busca pelo crescimento da renda per capita é inútil, mas apenas que ela não é o fator primordial para a melhora de indicadores sociais fundamentais, uma vez que, a partir de determinado patamar de expectativa de vida, tais indicadores não recebem qualquer influência com o aumento do PIB (2010: 280).



O segundo, por outro lado, quando são relacionados esses mesmos problemas sociais com o índice de desigualdade econômica (GINI), aponta para uma possível correlação causal (ver nota de rodapé de número 5) entre as duas variáveis:



Nesse sentido, o caminho mais evidente e direto para se evitar a produção de problemas sociais diversos – particularmente a corrupção (*distrust* ou a falta de confiança social), que é nada mais nada menos que a reprodução e a consequência geracional de uma desigualdade constitutiva e ilegítima[7] – é a promoção de equidade econômica, encargo que deve ser prioritário para o Ministério Público, conforme, aliás, já há muito instituía o art. 3º, III, da Constituição, prescrevendo que é objetivo de nossa República "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (BRASIL, 1988). Pesquisar e testar formas disruptivas e inovadoras de realizar tal objetivo deve ser parte constitutiva do agir ministerial, sendo que as linhas mestras deste percurso precisam assimilar três constatações filosóficas e epistemológicas inexoráveis após o esgotamento do racionalismo cientificista da modernidade: a inseparabilidade entre natureza e sociedade, que é o *alter* (o Outro), o constituinte de nossa identidade e que é a capacidade política das pessoas o principal motor do desenvolvimento. A seguir discorreremos sobre essas três constatações.

3. DA INSEPARABILIDADE ENTRE NATUREZA E SOCIEDADE

Neste momento histórico, no qual nos deparamos com um progresso técnico impressionante, o colapso ambiental e as novas formas sofisticadas de exploração do homem pelo homem nos apresentam à trágica conclusão de que se encontram exauridos praticamente todos os paradigmas arrogantes da modernidade: o racionalismo, o essencialismo, o cientificismo, o meliorismo (a crença no contínuo progresso da humanidade) e, principalmente, a separação entre homem e natureza (ou entre sujeito e objeto).

Na obra 'Jamais fomos Modernos' o antropólogo francês Bruno Latour (1994), apesar de registrar com precisão que um dos problemas da modernidade é justamente considerar em separado natureza e sociedade (cultura ou os seres humanos entre eles) – a ideia de que o conhecimento científico deve estar isento da política e de que a política deve se pautar por critérios unicamente racionais e metafísicos –, destaca que foi exatamente esta separação que permitiu a proliferação da mistura entre essas duas instâncias, os híbridos, mistos de natureza e sociedade. Nas palavras de Latour:

> Na página quatro do jornal, leio que as campanhas de medidas sobre a Antártida vão mal este ano: o buraco na camada de ozônio aumentou perigosamente. Lendo um pouco mais adiante, passo dos químicos que lidam com a alta atmosfera para os executivos da Atochem e Monsanto, que estão modificando suas linhas de produção para substituir os inocentes clorofluorcabonetos, acusados de crime contra a ecosfera. Alguns parágrafos à frente, é a vez dos chefes de Estado dos grandes países industrializados se meterem com química, refrigeradores, aerossóis e gases inertes. Contudo, na parte de baixo da coluna, vejo que os meteorologistas não concordam mais com os químicos e falam de variações cíclicas. Subitamente os industriais não sabem o que fazer. Será preciso esperar? Já é tarde demais? Mais abaixo, os países do Terceiro Mundo e os ecologistas metem sua colher e falam de tratados internacionais, direito das gerações futuras, direito ao desenvolvimento e moratórias.
> *O mesmo artigo mistura, assim, reações químicas e reações políticas. Um mesmo fio conecta a mais esotérica das ciências e a mais baixa política, o céu mais longínquo e uma certa usina no subúrbio de Lyon, o perigo mais global e as próximas eleições ou o próximo conselho administrativo. As proporções, as questões, as durações, os atores não são comparáveis e, no entanto, estão todos envolvidos na mesma história* (1994: 7) [itálico nosso]

7 É conhecida e emblemática a passagem de Rousseau, em sua obra 'Discurso sobre a Origem da Desigualdade', no qual o autor genebrino sustenta que a ideia de propriedade teria dado origem à desigualdade econômica: "O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro criador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras e assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: "Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!" (2001: 91). Não se está a sustentar aqui o fim da propriedade privada nem teríamos tempo para discutir as possibilidades para o aperfeiçoamento das relações entre mercado, estado e sociedade civil por meio de novas e múltiplas formas de propriedade. No entanto, a tese de Rousseau, quando cotejada com os achados de Wilkinson/Pickett e com a história da colonização do Brasil (hoje o 10º país mais desigual do mundo) e suas olvidadas capitanias hereditárias e sesmarias, não há conclusão diferente acerca dos efeitos deletérios das iniquidades fundiária e econômica. Assim que, por exemplo, não é por acaso que o Japão hoje é um dos países com maior IDH e menor GINI do mundo, o que só foi possível por meio das profundas reformas realizadas pelo general Douglas MacArthur na ocupação americana após a segunda guerra mundial. Para frear a influência da União Soviética na Ásia, os americanos, após os resultados promissores do New Deal, promoveram uma ampla reforma agrária, o estímulo à sindicalização dos trabalhadores e o desmantelamento dos conglomerados e monopólios financeiros e econômicos japoneses (os Zaibatsu) (DOUGLAS MACARTHUR, 2017). Em suma, as restrições geracionais de acesso à propriedade produzem efeitos de coesão social profundos, sendo então importante compreendermos o fenômeno da corrupção em um sentido histórico e muito mais fundamental: a injustiça inicial e naturalizada das nossas sociedades políticas.

Muito embora tenhamos promovido, com tal separação, avanços técnicos notáveis, a proliferação desses híbridos fugiu ao controle e hoje é a principal causa de nossa profunda crise ambiental – sem contar que estamos descobrindo (será mesmo?) tarde demais que separar natureza e sociedade é de fato impossível. O que fazer?

Para Latour faz-se necessária uma mudança epistemológica e paradigmática fundamental: primeiro, devemos extinguir a separabilidade entre natureza e sociedade, pois de fato ela nunca existiu e nunca poderá existir; e, segundo, devemos tornar visíveis os processos de mistura entre natureza e sociedade – em outras palavras, a mistura entre técnica e política –, para então desacelerarmos a produção dos híbridos e assim termos a possibilidade de a regularmos democraticamente.

Tal processo de regulação e mediação democrática dos híbridos não impede a ciência (ou a técnica), apenas a pondera, desacelera-a, para a conjugar com outras virtudes que também valorizamos, particularmente a igualdade, a solidariedade, a democracia e a alteridade, conceitos e ideais que, assim como a natureza, fazem o próprio humano. Isso porque, apesar de não termos uma essência fixa ou estável, somos ao mesmo tempo tudo o que fazemos e tudo aquilo que nos fazem. Como escreve Latour, "[q]uando tentamos isolar sua forma daquelas que ele [o humano] mistura, não o protegemos – nós o perdemos" (1994: 93).

A lição de Latour é imprescindível, pois procura escapar do niilismo e do cinismo diante de algumas das evidências pós-modernas, tais como: a relatividade do conhecimento dito científico; o fato de que o social e o ambiental sempre são indecidíveis e contingentes; de que não é possível compreender o mundo por meio de leis imutáveis e universais (determinismo mecanicista), pois, antes de tudo, somos determinados por ele. Não há como, conforme os arrogantes modernos, "dominar" o mundo. Por conseguinte, é passada a hora de termos uma "democracia estendida às coisas" (LATOUR, 1994: 140), uma democracia e um conhecimento profundamente humildes e ambientais que de fato compreendam que o desenvolvimento só tem sentido para todos os seres viventes, sem exclusão. Tal visão encerra uma reinterpretação radical da ideia tradicional de desenvolvimento sustentável, abrindo-se espaço, portanto, para o aprofundamento e revalorização do pluralismo, da cooperação, da solidariedade, do compartilhamento e, principalmente, da alteridade, como veremos a seguir.

4. DE QUE(M) SOMOS FEITOS? ALTERIDADE E A FORMAÇÃO DA IDENTIDADE

A alteridade, na feliz definição do jurista grego Costas Douzinas, é uma ética do reconhecimento da existência de uma subjetividade anterior e externa à individualidade. Em outras palavras, o *alter,* o Outro (cujo exemplo máximo é o refugiado, sem pátria e sem Estado para protegê-lo, o "grau zero da humanidade") sempre vem primeiro do que o Eu, sendo que tais entidades (o Outro e o Eu) sempre se encontram histórica e empiricamente para a criação de uma demanda jurídica (DOUZINAS, 2009: 350-1)[8]. Afinal, não há outra forma de se construir a moralidade ou a ordem jurídica, a não ser pela convivência e atrito das pessoas umas com as outras, conhecendo o universo individual de cada ser humano e assim traçarmos coletivamente na esfera pública, onde de fato todos vivemos, noções do que é certo ou errado.

Uma ética de alteridade se faz urgente por um motivo fundamental: nos evidencia a idealização, a ingenuidade e a limitação do "sujeito autônomo" da modernidade iluminista e cientificista, do *cogito ergo sum* (penso, logo existo) cartesiano, desvinculado do mundo e das relações sociais que o determinam. Ter em mente tal ética nos resgata a imprescindibilidade dos projetos coletivo-democráticos para a consecução da liberdade humana Y. Daí que as lições do filósofo tunísio ves Charles Zarka, rememorando a alteridade na construção do sujeito de direito (particularmente em Leibiniz), são-nos essenciais aqui.

8 Como afirma Douzinas, após a psicanálise freudiana e lacaniana, "o sujeito humano é aquele em que há uma falta e, por isso, deseja o Outro. Nas águas do estruturalismo, o sujeito deve ser teorizado como dependente de um contexto, ao mesmo tempo subordinado e livre" (2009: 350-1).

Primeiro, porque Zarka vai insistir, ao contrário de Heidegger, que não se pode imputar a invenção do sujeito à metafísica de Descartes e a seu conceito de ego, pois essa invenção é muito mais política e moral do que filosófica (1997: 11). Para Zarka, o sujeito (de direito) vincula-se ao jusnaturalismo moderno que vai de Grotius e Leibniz, cujo caminho é possível rastrear pela compreensão da definição do indivíduo, da pessoa e do sujeito de direito propriamente dito.

De início, em Grotius, influenciado por Suarez e Tomás de Aquino, há a formulação do direito como uma 'qualidade moral vinculada à pessoa', inaugurando-se assim a ideia de direito subjetivo (facultas). No entanto, Grotius não tematiza a questão da persona moral, algo que será tentado mais à frente por Hobbes (ZARKA, 1997: 14).

Já com Hobbes encontramos a definição de indivíduo físico (detentor de instintos, desejos, etc.), racional e livre, portador de direitos e desprovido de obrigações. No entanto, Hobbes falha na construção dessa persona, na fundamentação do estatuo da pessoa, da ipseidade ou da identidade em relação a si (ZARKA, 1997: 15). Os passos seguintes rumo à persona moral serão dados por Pufendorf e Locke.

Para Pufendorf, não se pode derivar a moral nem o direito das faculdades e instintos humanos, ou seja, do indivíduo físico, como entendiam Hobbes e Spinoza. Para o jurista alemão, só podemos falar em direito se há uma obrigação, algo que era totalmente inconcebível na teoria de Hobbes, para quem o direito era o poder do homem sobre todas as coisas (ZARKA, 1997: 18-20).

Já em Locke haverá a preocupação com a construção da identidade pessoal e da responsabilidade pelos seus atos longe do idealismo cartesiano, que entendia que a existência se vinculava via identidade entre pensamento e substância. Para Locke, não há como resolver a questão do *self*, da ipseidade, da identidade para si por meio do "cogito ergo sum" de Descartes, que apela à metafísica e à existência da alma, mas somente por meio da relação de si a si que se dá por meio da consciência histórica e da memória, permitindo ao sujeito imputar a si mesmo a responsabilidade pelas suas ações passadas e presentes (ZARKA, 1997: 22-4).

No entanto, o passo definitivo para a construção do sujeito de direito vai ser somente com Leibniz, o qual transportará a questão gnosiológica (o conhecimento objetivo do racionalismo até aquele momento, realizado de acordo com a relação sujeito-objeto) para um plano jurídico, que é eminentemente intersubjetivo (sujeito-sujeito). Leibniz, por meio da inserção do Outro (a alteridade), completa a questão da ipseidade, isto é, a continuidade da identidade de si (mesmo com a suspensão ou perda da consciência ou da memória, por doenças, traumas, etc.), ressaltando que só o contato com os outros, em definitivo, é que constrói a coerência da experiência existencial individual (ZARKA, 1997: 24-28)[9].

Termos a correta ciência da formação relacional e ética da identidade, que é posterior à vivência com o *alter*, irá nos permitir encontrar o fim e o princípio primordiais (apesar de quase sempre olvidada) do desenvolvimento econômico e do Estado Democrático de Direito: a realização da dignidade e liberdade humanas, como veremos à frente.

5. VALORIZAÇÃO E FOCO NAS CAPACIDADES DAS PESSOAS: A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO E DE REALIZAÇÃO DOS DIREITOS

Compreendendo-se o caráter sempre relacional da identidade, importante, então, termos em mente o aspecto coletivo e político da construção da liberdade, de um lado, e a valorização das pessoas (pessoas comuns, não necessariamente participantes de instituições ou entidades estatais) e de suas capacidades de serem as próprias indutoras do desenvolvimento em contextos de compartilhamento democrático, de outro.

9 Destaca Zarka que, para Leibniz, a chave relacional com o outro é o amor, o qual é a fonte do direito natural. Escreve o filósofo tunísio que "(...) a relação com outrem, que permanecia, por assim dizer, empírica no Nouveaux Essais, tornar-se-á propriamente constitutiva no domínio da teoria do direito, porque ela repousa inteiramente, em Leibniz, sobre uma teoria do amor. Eis a definição que Leibniz fornece de amor – não conheço outra que a possa superar – 'Amar ou estimar é ter prazer na felicidade de outrem ou, o que vem a ser o mesmo, fazer da felicidade do outro a nossa própria felicidade'. Leibniz faz do amor a fonte de três estágios do direito natural" (1997: 27).

Deste modo, as concepções de liberdade e de desenvolvimento do economista indiano Amartya Sen são particularmente relevantes aqui, em razão de sua abordagem profundamente ética e não utilitarista do desenvolvimento, destacando que o que é de fato importante para reduzirmos a pobreza, as desigualdades e os problemas socais e ambientais diversos não é o PIB ou variáveis econômicas tradicionais como renda, utilidades ou riquezas (pois, como evidente, elas não conseguem medir se a vida das pessoas de carne e osso está melhor ou não), mas sim as liberdades e as capacidades reais e efetivas dos indivíduos reunidos em grupos sociais para levarem a vida que eles próprios valorizam. Segundo Sen, o desenvolvimento deve considerar as liberdades dos indivíduos como elementos constituintes fundamentais, não apenas para os próprios indivíduos, mas também para a direção das políticas públicas, em razão do "uso efetivo das capacidades participativas do povo" (2000: 32).

Em tal perspectiva, os vários tipos de liberdades reforçam-se mutuamente e não são apenas os fins do desenvolvimento, mas seus indutores primordiais: liberdades políticas e de participação no espaço público ajudam a promover, ao cabo, a igualdade, a autonomia individual e o desenvolvimento econômico. No próximo item exploraremos experiências inovadoras de consecução do desenvolvimento por meio do uso das capacidades participativas das pessoas, o que podemos nomear de governança compartilhada.

6. DEMOCRACIA, CRIATIVIDADE E GOVERNANÇA COMPARTILHADA

Recentemente o movimento das 'cidades criativas' e as operações urbanísticas na Colômbia, especialmente em Medellín e Bogotá, vêm se destacando de forma promissora como grandes experiências de planejamento e intervenção urbanas democráticas no mundo.

O movimento das "Cidades Criativas" surge no contexto da nova economia pós-industrial da segunda metade do século XX, que passa a ter cada vez mais bens intangíveis (informação e conhecimento) como lastro econômico, traduzidos em atividades criativas como a moda, o *design*, a informática, as artes e a cultura, as quais vêm resgatando o trabalho colaborativo e de compartilhamento (internet das coisas, cultura do código aberto, etc.).

Nascida desta nova economia criativa, a cidade criativa posteriormente adquiriu um conceito holístico, de "ecologia criativa", a qual valoriza o empoderamento, a participação democrática e a sustentabilidade para a solução dos mais variados e aparentemente insolúveis problemas urbanos, sociais e ambientais. A premissa, nas palavras de Charles Landry, "é que pessoas comuns podem fazer o extraordinário acontecer, se lhes for dada uma chance" (2011: 13).

E para termos uma cidade criativa, colaborativa e participativa, há a necessidade de se respeitar e de se trabalhar com a história e a cultura do lugar, as quais são o capital humano, os insumos, as matérias-primas da cidade. Neste sentido, a cultura não é um mero acessório do desenvolvimento, mas o seu substrato fundamental e inexorável, pois é o cabedal de recursos que detém a própria sociedade considerada e que lhe permite transformar a realidade e produzir suas riquezas.

Exemplo de valorização do estofo cultural local para a produção de riqueza social é a cidade de Medellín, na qual a priorização da participação social e de políticas públicas de educação e cultura reduziu drasticamente a violência urbana (MELGUIZO, 2011).

Em 1991, Medellín possuía a absurda taxa de 381 homicídios por 100 mil habitantes e hoje (apesar de ainda alta) é muito mais baixa: em torno de 19 por 100 mil (RUIC, 2016). Qual é a receita da revolução de Medellín? Educação inclusiva e enfretamento das desigualdades sociais e geográficas, por meio de uma ampla transformação do transporte público e da construção de centros culturais, bibliotecas e escolas nas áreas mais pobres e esquecidas da cidade. Essa revolução começou em 1993, mas ganhou novo impulso em 2004 pelo matemático e então prefeito Sergio Fajardo, o qual procurou "integrar o desenvolvimento cultural à vida urbana da periferia, em vez de isolá-lo em bairros centrais com população de maior poder aquisitivo" (REALI; REALI, 2013).

Em 2013 Medellín foi agraciada pela ONG americana Urban Land Institute com o título da "Cidade Mais Inovadora do Mundo" (BBC BRASIL, 2013), e tal premiação foi resultado da adoção de uma ampla reforma de sua gestão pública, cunhada como 'Modelo Medellín de Desenvolvimento Social Integrado', o qual adota seis áreas e quatro mecanismos de gestão:

Áreas de Gestão	Mecanismos de Gestão
Medellín, a mais educada Urbanismo social, espaço público e moradia Inclusão e equidade Arte e cultura cidadã Segurança cidadão e convivência Competitividade e cultura de empreendimento	Planejamento, monitoramento e evolução Finanças e transparência Participação política e social Comunicação pública e internacionalização

(CARMONA, 2014: 265)

Conforme aponta Paulo Afonso Cavichioli Carmona, os fatores decisivos do 'Modelo Medellín' – sem ignorar as áreas de gestão, que funcionam como os macro-objetivos do modelo – são os mecanismos de gestão, baseados em instrumentos científicos e em evidências. Assim, tais mecanismos procuram valorizar o planejamento e o monitoramento dos indicadores de desenvolvimento (IDH – índice de desenvolvimento humano e EVC – *encuesta de calidad de vida*), a transparência do gasto público, a integralidade dos projetos, a legitimação social, a perenidade das políticas e, principalmente, a ampla participação democrática (governança compartilhada) (CARMONA, 2014: 265-6).

Em resumo, as experimentações democráticas descritas acima encerram ao Ministério Público um desafio inexorável à instituição: o de se reinventar e atualizar, de modo a poder participar e extrair o melhor dessa nova configuração horizontal e em rede da sociedade informacional atual. Como fazer isso? Assumindo, finalmente, o papel também de protagonista de promoção do desenvolvimento sustentável e de indução de políticas públicas que a Constituição de 1988 lhe legou, através de dois movimentos fundamentais: permitindo à sociedade participar democraticamente das decisões do Ministério Público e fomentando a democratização das demais instâncias sociais (estado, sociedade civil, iniciativa privada, terceiro setor etc.). Os contornos mais específicos desse protagonismo discorreremos em seguida.

7. O PARADOXO DEMOCRÁTICO E A NECESSIDADE DE UM NOVO PERFIL INSTITUCIONAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO-TRANSFORMADOR

Em síntese, vimos acima a necessidade de priorizarmos o combater a desigualdade econômica, de pensarmos o desenvolvimento assumindo a inseparabilidade entre natureza e sociedade e reconhecer os limites da tecnologia, de valorizarmos a alteridade e os obstáculos à nossa autonomia individual (pois antes de mim é o Outro quem me forma, sendo impossível destacarmos os seres humanos uns dos outros), de fomentarmos a capacidade de organização política das pessoas para a proteção de seus próprios direitos e para o desenvolvimento. Vimos também os exemplos, ainda que erráticos, de experiências de desenvolvimento sustentável que procuram colocar em práticas esses ideais. No entanto, como essas questões se articulam para que o Ministério Público possa dar conta dos desafios da democracia hipercomplexa do século XXI?

A resposta a esta questão passa pela atualização e rearticulação de dois conceitos caros ao Ministério Público brasileiro, a saber: o primeiro, o ideal do 'Ministério Público Resolutivo'; o segundo, a própria ideia de democracia.

Já faz alguns anos muitos autores vêm se debruçando sobre o chamado 'Ministério Público Resolutivo', um novo perfil institucional que nasceu junto com a Constituição de 1988. Em poucas palavras, em contraposição ao modelo demandista, passivo e focado na atividade jurisdicional, o Ministério Público Resolutivo pode ser definido uma compreensão teórica do papel constitucional da instituição, a qual

valoriza uma atuação proativa, democrática e política, atuando antecipada e privilegiadamente por meio de instrumentos extrajudiciais de articulação social e mediação de conflitos, induzindo políticas públicas, promovendo a cidadania e fomentando consensos sociais emancipadores. (GOULART, 2013: 201-3; RODRIGUES, J. G., 2015: item 2)

Na mesma esteira, Gregório Assagra ressalta que o MP Resolutivo "é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social" (2008: 13), evitando-se o caráter reativo, remediador e individualista do Poder Judiciário, cujos instrumentos, apesar de sumamente importantes, devem ser utilizados apenas como a *ultima ratio* para a solução dos complexos conflitos de massa.

Por conseguinte, vê-se que o conceito de Ministério Público Resolutivo se traduz na instrumentalização do valor/princípio fundamental de nossa Constituição, a democracia (MAZZILLI, 2001), cuja função de defesa foi expressamente entregue à instituição ministerial pela carta constitucional de 1988: "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (BRASIL, 1988).

E, de fato, a democracia não é apenas o valor-chave da Constituição brasileira, mas sim a própria marca das sociedades modernas, uma vez que o princípio democrático inaugura, a partir da emancipação do indivíduo, uma contestação permanente e irreversível do poder, da lei e do conhecimento (MOUFFE, 1996: 22-4). Se assim o é, então tanto o paternalismo e a 'estatolatria', de um lado, quanto a 'mercadolatria', de outro, não possuem mais espaço nessa quadra histórica (RODRIGUES, D. S., 2005: 67; ROSANVALLON, 1997: 30-3; SANTOS, 2002: 18), pois cabe às próprias forças e movimentos da sociedade desenharem seus horizontes, por meio da disputa por hegemonia, inovação institucional e de novos projetos coletivo-democráticos, os quais são imprescindíveis a qualquer sociedade política (UNGER, 1996: 10). Por conseguinte, não cabe ao membro de Ministério Público tutelar a sociedade e os "hipossuficientes", mas sim fomentar a autonomia política, atuando como um articulador no sentido de congregar e instigar os agentes sociais (lideranças comunitárias, movimentos sociais, organizações governamentais e não governamentais etc.) *para que eles próprios construam políticas públicas aptas a realizarem os direitos humanos, protegendo-se o fazer político e as instituições democráticas.*

Nessa esteira, recentemente o Conselho Nacional do Ministério Público publicou o documento intitulado Carta de Brasília, na qual se consagrou a atuação resolutiva como prioritária, prescrevendo a valorização da proatividade, a priorização da atuação preventiva e coletiva, o diálogo com sociedade e os movimentos sociais, a atuação regionalizada e a solução consensual de conflitos. Dessas diretrizes, três delas, as quais estimulam a atuação conjunta entre MP sociedade, prescrevem a participação da sociedade civil no estabelecimento dos Planos, Programas e Projetos do MP e que determinam a reorganização da atuação ministerial em função de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais, demonstram a inerente vocação da instituição para ser agente de fomento do desenvolvimento e da democracia (tanto interna quanto externa). Vejamos:

> 1 Diretrizes estruturantes
> c) *Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil*, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988);
> l) Criação de *canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica***;**
> (...)
> p) (...) 2) implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, para que possam

> *atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais*; (BRASIL. CNMP, 2016: 7, 9) (itálicos nossos)[10]

E justamente neste sentido também já vinham caminhando os planejamentos institucionais do Ministério Público mineiro. No *Planejamento Estratégico: Gestão com Resultados 2010-2023 do Ministério Público de Minas Gerais*, destacam-se alguns importantes macro-objetivos: 1) 'Aprimorar o acesso da sociedade ao Ministério Público'; 2) 'Fomentar e fiscalizar a adoção de políticas públicas para a melhoria dos indicadores e para a transformação da realidade social'; 3) 'Aprimorar a interlocução com os demais órgãos e instituições'; e 4) 'Ter eficácia na atuação' (MINAS GERAIS, 2012b: 33). Quanto ao primeiro macro-objetivo citado, tem-se que foram estabelecidos os seguintes objetivos e iniciativas estratégicos:

> III – Ampliar a participação da sociedade:
> 1. Desenvolver mecanismos que permitam colher e analisar as manifestações da sociedade
> *2. Incentivar a aproximação da Instituição com a sociedade civil organizada* (MINAS GERAIS, 2012b: 46) (grifo nosso)

Com efeito, é este o melhor caminho para o desenvolvimento sustentável, que só pode ser alcançado com a cooperação democrática e plural de todos os atores sociais, articulando-se Estado, iniciativa privada e o terceiro setor, produzindo relações ganha-ganha e complementares (KRONEMBERGER, 2011: 59).

Isso é o que vem ocorrendo, ainda que de forma espontânea e um pouco errática, em vários MPs Brasil afora, por meio de inúmeras iniciativas criativas e colaborativas. No MPMG, por exemplo, destacam-se: 1) os *Núcleos Interinstitucionais de Estudos e Ações Ambientais – NIEAs*, idealizados pelo Promotor de Justiça Paulo César Vicente de Lima, organizações cujas realizações ensejaram a normatização interna dos Procedimentos para a Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais – PROPS, por meio da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2, de 11 de julho de 2013 (MINAS GERAIS, 2013); 2) o *Programa de Apoio a Projetos da Região Central (Proap Central)*, criado pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (Cimos) e pela Promotoria de Justiça de Conceição do Mato Dentro, o qual "tem como principais objetivos articular, coordenar e monitorar projetos desenvolvidos pelo MPMG que visam transformar a realidade social e promover a eficácia dos direitos fundamentais" (MINAS GERAIS, 2015); 3) e, especialmente, a experiência mais exitosa em governança compartilhada no MP de Minas Gerais, a *Ação Institucional de Mediação Sanitária – Direito, Saúde e Cidadania*, o qual tem como objetivo "propor soluções, por consenso de seus executores, para resolução de complexas demandas da saúde, com repercussão coletiva, visando evitar a judicialização da política de saúde" (Resolução PGJ nº 78, de 18 de setembro de 2012) (MINAS GERAIS, 2012a).

No entanto, há que se destacar a necessidade de refundarmos a concepção de MP Resolutivo, de modo que ela possa enfrentar os desafios da hipercomplexidade do século XXI, os quais exigem uma profunda mudança de paradigmas.

O ideal atual de MP Resolutivo, infelizmente, apesar de inserido em um contexto pós-positivista, possui limitações que o impedem de desafiar estrategicamente três graves preconceitos paradigmáticos na cultura jurídica nacional e dentro da própria instituição:

> 1. A ideia de objetividade metafísica da norma. Há muito se sabe que o código jurídico é um código aberto, sendo que a aplicação e interpretação da lei de fato 'cria' o direito, não sendo mais possível sustentar uma objetividade científica presente no texto normativo (salientando, no entanto, que tal ato de criação não autoriza o intérprete a subverter o texto normativo, mas respeitar seus limites semânticos, como afirma Streck (2014);
> *2. A naturalização da separação dos poderes*. Pois a doutrina original, pensada por Montesquieu, tinha como objetivo principal equalizar o poder político e evitar o arbítrio. Desta maneira, não há que se pensar que o agir *político* se concentre somente no Parlamento, nada impedindo que a soberania

10 Encampando as inovadoras medidas da Carta de Brasília, registre-se que o Ministério Público de Minas Gerais editou recentemente dois atos normativos: a Resolução CAPJ nº 12, de 28 de setembro de 2016, aprovando o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPMG (MINAS GERAIS, 2016); e o Ato CGMP nº 3, de 03 de março de 2017, dispondo sobre os parâmetros e métodos avaliativos a serem observados nas correições ordinárias (MINAS GERAIS, 2017).

> popular e o controle democrático sejam divididos entre todos os poderes, de maneira a se aprofundar os diálogos democráticos institucionais – ou, ainda de maneira mais radical, com o reconhecimento da existência do MP como um quarto poder;
> *3. A aversão à política*. A interpretação da lei é um ato político, pois, como afirmava Kelsen, o direito sozinho não é capaz de fornecer a melhor resposta, mas somente a moldura (está aqui a importância do direito positivo) dentro da qual a democracia possa encontrar a solução mais adequada ao contexto histórico e cultural respectivo (RODRIGUEZ, 2013: 158-9).

Em suma, tais preconceitos deitam raízes basicamente na insistência iluminista de separarmos sociedade e natureza (sujeito e objeto), com o que conheceríamos e dominaríamos a "verdade" (a norma e a natureza), e os seres humanos uns dos outros, com o que seríamos absolutamente livres sem qualquer dependência ou condicionamento externos.

E para suplantar tais preconceitos, a concepção do MP Resolutivo necessita urgentemente, além da consciência acerca das lições epistemológicas discutidas acima, suplantar a sua compreensão atual do fenômeno democrático – algo também ainda não realizado nem à esquerda nem à direita (pelo menos conforme os paradigmas ainda sustentados pelos principais partidos e movimentos políticos nacionais e estrangeiros). Marcelo Goulart, o principal teórico do MP Resolutivo, possui uma compreensão anacrônica do ideal democrático, entendendo ainda por uma certa oposição negativa e insuperável entre as tradições liberal e democrático-socialista (2013: 87-106), o que contraria a construção histórica da democracia como um movimento errático de mútua contaminação[11] entre os ideias liberais (Estado de Direito, separação dos poderes) e democráticos (soberania popular e igualdade) (MOUFFE, 2009: 10; RODRIGUES, D.S; 2014; WALDRON, 1987: 218).

Assim, como já antecipamos acima, há que se compreender que a democracia é um ideal de emancipação do ser humano e que realiza tal empreendimento por meio da contestação permanente e irreversível do poder, da lei e do conhecimento (MOUFFE, 1996: 22-4) e que surge em toda sua complexidade com as duas descobertas epistemológicas citadas acima: a impossibilidade de se separar sociedade e natureza, de um lado, e os seres humanos uns dos outros, do outro. Exatamente por tal motivo, sua natureza é intrinsecamente paradoxal, extraindo sua força na própria impossibilidade de reconciliação última entre os princípios liberais e democráticos. Conforme escreve Mouffe, a política liberal-democrática só pode ser visualizada de fato como um paradoxo, pois tanto a liberdade quanto a igualdade perfeitas são irrealizáveis e impossíveis; visualizá-la como um paradoxo impede de fechá-la ou dissolvê-la por completo, sendo tal circunstância a própria condição de possibilidade "para uma forma pluralista de existência humana na qual os direitos podem existir e serem exercidos, na qual liberdade e igualdade podem de algum modo coexistir" (2009: 10-11).

A incompreensão atual desta relação dinâmica, instável e absolutamente positiva entre liberalismo e democracia é corrente nos nossos círculos jurídicos, sejam no Brasil ou no exterior, uma vez que há, infelizmente, uma redução da democracia à constituição dos próprios direitos, transformando toda e qualquer reivindicação democrática em uma mera concessão do aparato jurídico, o que, conforme aponta Ingeborg Maus, contraria a própria ideia do Estado democrático-liberal forjado no século XVIII, e que não se resumia ao seu aspecto puramente jurídico-técnico, como supunha Carl Schmitt. E isto porque a soberania e poder democrático só existem quando existem "âmbitos isentos de Direito" (MAUS, 2010: 140), nos quais a sociedade se movimenta para o aperfeiçoamento do Estado e para constituição de direitos ainda inexistentes. E é nesse ponto que a atuação do Ministério Público pode se revelar absolutamente fundamental, pois ele se configura como um *locus* institucional flexível e permeável, com autorização constitucional para a construção empática/dialógica do consenso, em busca da consecução dos objetivos do projeto da Carta de 1988.

Em razão do esquecimento desta profícua origem do Estado liberal-democrático, podemos hoje visualizar facilmente a disseminação de um sentimento de degeneração da política, levada a cabo pela

11 Interessante acrescentar que Mouffe (2009: 10) destaca que a relação entre os valores liberais e democráticos não é de *negociação*, mas de *contaminação*, no sentido de que uma vez efetuada a articulação entre esses dois valores, mesmo que de forma precária, cada um deles acaba por mudar a identidade do outro.

ausência de *locus* institucionais para o consenso dialógico e democrático, ou seja, para a vivência pública, cidadã e segura do dissenso e da diferença. Exatamente por conta disso é que os conflitos surgem cada vez mais violentos, já que permanecem escondidos, silenciados, não verbalizados e não administrados, o que, ao cabo, torna-se terreno fértil para a demagogia (politização excessiva da vida social, judicialização abusiva da política ou politização desmedida da justiça, fundamentalismo religioso etc.).

Daí que o MP não pode tentar ser um aparato técnico impessoal de sublimação do conflito através de fórmulas racionalistas e pretensamente apolíticas, pois, ao invés de proteger a higidez do Estado, o equilíbrio dos poderes e a produção espontânea da política por cidadãos livres, pode encerrar justamente o oposto, exercendo um jogo de deslegitimação democrática contínuo e temerário. Ou seja, é preciso que o membro do MP reconheça e valorize os "âmbitos isentos de Direito", os quais só podem ser acessíveis por agentes políticos com flexibilidade para participar do diálogo que leva à produção de novas formas de coexistência social e superação de conflitos.

O exercício pleno da democracia exige uma instituição da complexidade do MP de 1988 para desenvolver diálogos de "devolução de justiça própria"[12], reservando o acesso ao Poder Judiciário a casos extremos onde o lugar do justo possui dificuldade em ser consensualmente construído. Neste passo, impõe-se o entendimento de que o lugar do justo não pode ser o do juiz tão somente. O justo habita o injustiçado e por isso o aparato institucional democrático necessita de uma instituição permeável/flexível como o MP brasileiro da Carta Cidadã (único no mundo) com envergadura para promover a devolução da justiça própria através de ação resolutiva ou, em caso de insucesso e/ou impossibilidade de consenso dialógico, levar ao juiz a descrição mais acurada possível do justo para que a dicção do Direito se faça possível de maneira menos traumática e somente como *ultima ratio*.

Neste passo, confinar o MP ao papel de mero ator processual em exercício do poder punitivo e demandista estatal – algo como um fetiche, ao colocar na frente de seus objetivos estratégicos (art. 3º) e de sua missão institucional (art. 127, *caput*) somente um dos seus incontáveis instrumentos, qual seja, a ação penal (art. 129, I) – evidentemente não está de acordo com o ideal do Constituinte de 1988, que exige a ação resolutiva do membro do MP como agente político. Assim, não há qualquer exagero em afastar o condicionamento naturalizado da fórmula de Montesquieu para defender que a Carta Cidadã esboçou os contornos de um 4º poder da República: o Ministério Público, algo inédito dentre as ordens jurídicas ocidentais e *locus* de manutenção permanente de "âmbitos isentos de Direito" para o desdobrar de diálogos democráticos, visando a garantir que "o que queremos, mas ainda não existe" possa ganhar forma, seja como novos direitos, seja como novos caminhos para superação de conflitos e criação/fortalecimento de laços de pertencimento e solidariedade social.

E é exatamente em vista desta compreensão que Mark Tushnet escreve, contrariando o senso comum dos constitucionalismos moderno e contemporâneo, que a Constituição não tem como objetivo imediato a proteção dos direitos fundamentais, mas sim a proteção da política, pois é esta quem protege, ao cabo, os direitos. Nas palavras de Tushnet "a Constituição importa porque ela fornece a estrutura de nossa política. É a política, não 'a Constituição', que é a última – algumas vezes a imediata – fonte para qualquer proteção que nós temos para nossos direitos fundamentais" (2010: 1).

Por conseguinte, tendo em mente que a busca de uma pretensa imparcialidade é uma quimera, o Ministério Público deve reconhecer as relações positivas e necessárias entre direito e política e que isso – apesar de poder soar contraintuitivo – é essencial para a própria afirmação de sua autonomia. Em suma, é o atuar político que permite ao Ministério Público reconhecer as subjetividades e os conflitos das sociedades

12 O conceito de "devolução da justiça própria" é desenvolvido pela antropóloga argentina Rita Laura Segato. Segundo Segato, [a] devolução da justiça própria nada mais é do que a devolução da história própria. Nessa perspectiva antropológico-jurídica que proponho, o papel do Estado será, portanto, o de restituir aos povos os meios materiais e jurídicos para que recuperem sua capacidade usurpada de tecer os fios de sua própria história, e lhes garantir que a deliberação interna possa ocorrer em liberdade, em concordância com a figura jurídica das garantias de jurisdição ou foro étnico. Em concordância, o garantismo que invoco faz referência aos compromissos legais, assumidos pelo Estado nacional, de honrar as demandas dos sujeitos coletivos e colaborar com o esforço que realizam por reproduzir sua existência" (2014: 86-7) A passagem citada foi extraída do artigo 'Que Cada Povo Teça os Fios da sua História: o Pluralismo Jurídico em Diálogo Didático com Legisladores', a qual trata da autonomia dos povos indígenas para dirimir os conflitos internos sem presença de moral estranha e/ou marco normativo estranho às razões próprias dos envolvidos no conflito.

hipercomplexas e plurais desta quadra histórica, abrindo espaço para a construção de decisões minimamente consensuais e legítimas.

Assim, são necessárias ousadia e criatividade institucionais, por meio de novos instrumentos de atuação e de novos mecanismos de gestão e planejamento, capazes de analisar indicadores socioeconômicos (*big data* e *BI – business intelligence*) e de dialogar democraticamente com a sociedade e com o Estado, para assim tomar decisões estratégicas, legítimas e eficientes para a consecução de sua missão constitucional e fazer do Ministério Público um protagonista destacado de transformação social e de indução do desenvolvimento (sustentável).

Registre-se que esse modelo radical de MP Resolutivo, o qual damos o nome de MP Resolutivo-Transformador, de forma alguma tem como intuito fazer com o Ministério Público substitua o gestor e as funções Legislativa e Executiva. Muito pelo contrário, essa forma de atuação preventivo-cooperativa reforça a autonomia e legitimidade político-democrática dos demais poderes, sem contar que, a rigor, não conflita com os instrumentos que já utilizamos, como a recomendação e as tutelas processuais mandamentais. Muito pelo contrário, a concepção que aqui se apresentada revaloriza tais instrumentos e abre espaço para outros tantos a serem criados, por meio de um experimentalismo institucional (tomando de empréstimo a concepção de Mangabeira Unger). Vejamos.

O que é o instrumento da Recomendação, previsto no art. 27, parágrafo único, inciso IV, Lei Federal nº 8.625/93 a não ser uma orientação preventiva para que os agentes públicos cumpram com os deveres e prescrições constitucionais e legais? E o que impede o MP de fazer o mesmo (como já o fazemos, conforme a experiência exitosa das 'mediações sanitárias' citadas acima), porém de forma mais ativa, dialógica, horizontal e transversal (não apenas focal, em determinadas áreas), cooperando com a sociedade civil e os Poderes Legislativo e Executivo, a fim de tornar as políticas públicas mais legítimas, evitando-se a judicialização (o quanto possível) e promovendo efetivamente a proteção dos direitos fundamentais e o dever inscrito no art. 129, II, da Constituição ("zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia") (BRASIL, 1988)?

Quanto à analogia com as tutelas mandamentais, refletindo sobre as ações judiciais que determinam políticas públicas, ressalta Gouvêa (2003: 314) que "a ordem para inclusão de uma rubrica no orçamento, com ulterior supervisão judicial de sua execução, é análoga à expedição de um precatório", conforme autorização do art. 100 da Constituição. Tal constatação demonstra que há tempos, mesmo antes da ADPF 45[13], do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (RE) 592581[14] ou do malfadado neoconstitucionalismo, o judiciário (e a técnica jurídica) sempre "dialogou" com os demais poderes, especialmente determinando ao Poder Executivo o cumprimento das mais variadas obrigações em favor de particulares. Se o Ministério Público pode pedir ao Poder Judiciário que exija do Executivo o cumprimento dessas obrigações, nada impede que essas obrigações sejam construídas consensualmente, sem a necessidade de participação do judiciário e em momento anterior. E no caso de, mesmo assim, existir o descumprimento (pois cabe aos poderes Legislativo e Executivo agirem), sempre haverá o *enforcement* pelo poder Judiciário, que terá até maiores condições de decidir a demanda, em razão do diálogo prévio entre os atores e das provas previamente produzidas. Em suma: o envolvimento do Ministério Público com a construção consensual de políticas públicas não afeta em nada seu direito de ação coletiva.

Enfim, uma forma antecipada, preventiva e colaborativa de atuar, tal como um 'recomendar ativo-colaborativo-dinâmico-compartilhado' (e não apenas passivo-impositivo, como atualmente são elaboradas as recomendações, por exemplo) possui perfeita sintonia com as funções constitucionais ministeriais e é muito mais eficiente, uma vez que, se por um lado, preserva e valoriza o processo político democrático e a independência dos demais poderes, por outro, promove a construção de políticas públicas mais legítimas,

13 Em 2004 o Ministro Celso de Mello afastou as alegações meramente genéricas acerca da reserva do possível e inoponibilidade do arbítrio estatal para se omitir com relação ao não cumprimento do 'mínimo existencial' (prestações mínimas relacionadas à proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais) (BRASIL, STF, 2004).

14 Em 2015 o STF reconheceu a possibilidade de o judiciário impor ao Poder Executivo a obrigação de reformar presídios (BRASIL, STF, 2015).

aderentes e eficazes. E isso se traduz, nada mais nada menos, na melhor forma de realizarmos os objetivos da República brasileira, especialmente os de "erradicar a pobreza e a marginalização", de "reduzir as desigualdades sociais e regionais" e de "garantir o desenvolvimento nacional".

8. CONCLUSÃO

Em resumo, procuramos apresentar ao longo do texto uma proposta de atualização do ideal de MP Resolutivo, a fim de que a instituição possa dar cabo dos inúmeros desafios, descobertas e complexidades da pós-modernidade: a desigualdade econômica como causa maior de nossos problemas sociais, a inseparabilidade entre homem e natureza (ou entre sujeito e objeto ou entre técnica e política), o alter (o Outro) como o constituinte da identidade do sujeito e a capacidade política das pessoas como o principal motor do desenvolvimento e de realização dos direitos.

Discorremos também como esses ideais vêm sendo aplicados por inúmeras experiências criativas e disruptivas no mundo e até mesmo dentro do Ministério Público, promovendo, ainda que de forma um pouco errática, incipiente e não sistemática, exemplos de governança compartilhada e democrática.

Neste sentido, e em vista desse horizonte teórico e experimental, ao Ministério Público brasileiro é colocado um desafio inarredável de reinvenção institucional, particularmente para a superação de preconceitos culturais jurídicos profundos que lhe impedem de explorar toda a sua potencialidade de transformação social e de concretização do projeto democrático da Constituição de 1988.

Tais preconceitos ou paradigmas culturais jurídicos datados – a ideia de objetividade metafísica da norma, a naturalização da separação dos poderes e a aversão à política – encerram, em conjunto, a nossa incompreensão do caráter ambivalente do fenômeno democrático moderno, o qual, nas palavras de Chantal Mouffe, é intrinsicamente paradoxal, particularmente em razão da relação instável, positiva e de contaminação entre os valores de liberdade (liberalismo) e de igualdade (democracia), uma vez que tanto um quanto o outro nunca poderão se realizar integralmente.

Por conseguinte, compreender e assumir essa natureza paradoxal da democracia moderna (especialmente as relações positivas e necessárias entre direito e política) é precondição essencial e necessária para a própria afirmação da autonomia do Ministério Público, de modo que possa construir consensos democráticos emancipadores e de proteção dos direitos, aprofundando-se a concepção de MP Resolutivo, a qual passamos a nomear MP Resolutivo-Transformador. Tal forma resolutiva-transformadora de agir, preventiva, ativa, dinâmica, solidária e compartilhada, é muito mais eficiente, uma vez que, se por um lado, preserva e valoriza o processo político democrático e a independência dos demais poderes, por outro, promove a construção de políticas públicas mais legítimas, aderentes e eficazes.

9. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano et al (Coords.). **Temais atuais do Ministério Público**: a atuação do *Parquet* nos 20 anos da Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 17-59. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf> Acesso em: 18 jan. 2016.

BBC BRASIL. **Medellín é eleita a cidade mais inovadora do mundo**. Atualizado em 4 de março, 2013, 14h18 (Brasília) 17h18 GMT. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/03/130302_medellin_premio_.shtml> Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília.** Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. 2016. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto_aprovado__-_Carta_de_Brasília.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Constituição (1988)**. Atualizada até a emenda constitucional nº 96, de 6.6.2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 MC / DF. Publicação: DJ 04/05/2004 pp-00012 rtj vol-00200-01 pp-00191. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 29 de abril de 2004. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=84&dataPublicacao=04/05/2004&incidente=3737704&capitulo=6&codigoMateria=2&numeroMateria=61&texto=1558064>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (RE) 592581 / RS. Publicação: DJe-018 Divulg 29-01-2016 Public 01-02-2016. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 13 de agosto de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência x cidade:** o papel do direito urbanístico na violência urbana. Prefácio de Daniel Campos Libório Di Sarno. 1ª edição. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

DOUGLAS MACARTHUR. In: WIKIPEDIA: **The Free Encyclopoedia**. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Douglas_MacArthur#Occupation_of_Japan>. Acesso em: 25 jun. 2017.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos Direitos Humanos**. Tradutora Luzia Araújo. Coleção Díke. São Leopoldo: UNISINOS, 2009.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas:** novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

KRONEMBERGER, Denise. **Desenvolvimento local sustentável:** uma abordagem prática. São Paulo: Senac São Paulo, 2011.

LANDRY, Charles. Prefácio. In: Kageyama, Peter; REIS, Ana Carla Fonseca (orgs.). **Cidades criativas:** perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 7-15. Disponível em: <https://www.santander.com.br/portal/wps/gcm/package/cultura/livro_70516/Livro_Cidades_Criativas_Perspectivas_v1.pdf>. Acesso em: 8.jan.2016.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos. Ensaio de Antropologia Simétrica.** Tradução de Carlos Irineu da Costa. Editora 34: Rio de Janeiro, 1994.

MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como Superego da Sociedade**. Coleção Conexões Jurídicas. Direção de Luiz Moreira. Traduação dos originais em alemão: Geraldo de Carvalho e Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério público e cidadania**. Justitia, São Paulo, v. 63, n. 194, p. 127-129, abr./jun. 2001. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/25687>. Acesso em: 10 jan.2016.

MELGUIZO, Jorge. medellín, uma cidade criativa. In: Kageyama, Peter; REIS, Ana Carla Fonseca (orgs.). **Cidades criativas:** perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011, p. 44-9. Disponível em <https://www.santander.com.br/portal/wps/gcm/package/cultura/livro_70516/Livro_Cidades_Criativas_Perspectivas_v1.pdf>. Acesso em: 8 jan.2016.

MINAS GERAIS (Estado). Ministério Público. **Resolução PGJ nº 78, de 18.09.2012(a)**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C64A-28-res_pgj_78_2012.pdf>. Acesso em 10 jun. 2017.

_____. Secretaria Especial de Planejamento Estratégico (SEPE). Coordenadoria de Planejamento Institucional (COPLI). **Planejamento estratégico:** gestão com resultados: 2010-2023 / Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Secretaria Especial de Planejamento Estratégico. Coordenadoria de Planejamento Institucional. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2012(b). Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA42729FBD0142D79A24505A0B> Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. **Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2, de 11.07.2013**. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C6F9-28-ResConj_PGJ_CGMP_02_2013.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Proap Central desenvolverá 180 projetos comunitários na região de Conceição do Mato Dentro Projeto lançado pela Cimos visa transformar a realidade social e promover a eficácia dos direitos fundamentais**. Inclusão e Mobilização Sociais, 13/07/2015. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/inclusao-e-mobilizacao-sociais/noticias/proap-central-desenvolvera-180-projetos-comunitarios-na-regiao-de-conceicao-do-mato-dentro.htm> Acesso em: 10 mar.2016.

_____. **Resolução CAPJ n. 12, de 28 de setembro de 2016** (Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPMG). Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C959-28-res_capj_12_2016.pdf> Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. **Ato CGMP n. 3, de 03 de março de 2017**. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C99A-28-ato_cgmp_03_2017.pdf> Acesso em: 14 mar. 2017.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Tradução de Ana Cecília Simões, Revisão Técnica de José Soares de Almeida, Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.

_____. **The Democratic Paradox**. Verso. London, New York, 2009.

PICKETT, Kate; WILKINSON, Richard. **The Spirit Level:** Why Greater Equality Makes Societies Stronger. Kindle Edition, Penguin Books Ltd., England, 2010.

PRIGOGINE, Ilya. O fim da ciência? In: SCHINITAMAN, Dora Fried. **Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996, p. 25-44.

REALI, Heitor; REALI, Silvia. A Resposta de Medellín. **Revista Planeta**. N. Edição: 492. 09/10/2013. Disponível em: <http://www.revistaplaneta.com.br/a-resposta-de-medellin/> Acesso em: 12 jan. 2016.

RODRIGUES, Daniel dos Santos. **Liberalismo igualitário:** a busca da realização dos direitos e da igualdade. Monografia. Trabalho não publicado. Universidade Federal de Goiás / Faculdade de Direito, Goiânia, 2005.

_____. **Direitos Humanos e Democracia à Luz das Críticas ao Liberalismo de Carl Schmitt e de Chantal Mouffe**. Dissertação (mestrado). Trabalho não publicado. Universidade Federal de Goiás, Pró-reitoria de Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Goiânia, 2014.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo: um novo perfil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4240, 9 fev. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30584>. Acesso em: 11 jan. 2016.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Maria Lacerda de Moura. Edição de Ridendo Castigat Moraes. [S.l.: s.n.], 2001. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017.

RUIC, Gabriela. Estas cidades latinas estão vencendo a violência. Veja como - Das 50 cidades mais violentas do mundo, 41 são da América Latina. Contudo, há locais que estão conseguindo reduzir as taxas de homicídios. Saiba quais. **Revista Exame.com**, 18 out 2016, 18h02. Publicado em 29 jun 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/estas-cidades-latinas-estao-vencendo-a-violencia-veja-como/> Acesso em: 11 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia**. Lisboa. Ed. Gradiva, 2.ª edição, 2002.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SEGATO, Rita Laura. Que Cada Povo Teça os Fios da sua História: o Pluralismo Jurídico em Diálogo Didático com Legisladores. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, vol. 1, n.1 (jan/jul, 2014), Ed. UnB, Faculdade de Direito, Brasília-DF, 2014, p. 65-92. Disponível em: <http://revistadireito.unb.br/index.php/revistadireito/article/download/19/16>. Acesso em: 18 nov. 2016

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. Rev. Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. Os limites semânticos e sua importância na e para a democracia. **Ajuris - Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul**. ISSN: 2358-2480 - B1, v. 41, n. 135 (2014). Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/333>. Acesso em: 21 jun. 2017.

TUSHNET, Mark. **Why the constitution matters**. Yale University Press, 2010.

UNGER, Roberto Mangabeira. **What should legal analysis become?** Verso. London, New York, 1996.

WALDRON, Jeremy. Theoretical Foundations of Liberalism. **The Philosophical Quartely**, Vol. 37, No. 147 (Apr., 1987), Edited in The University of St. Andrews by Editorial Board, p. 127-150.

ZARKA, Yves Charles. A invenção do sujeito de direito. In:_____et. al. **Filosofia Política: nova série.** 1. Porto Alegre: L&PM, 1997, p. 9-29.

SEÇÃO IV – ORIENTAÇÃO SOBRE A RESOLUÇÃO CONSENSUAL NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SEÇÃO IV – ORIENTAÇÃO SOBRE A RESOLUÇÃO CONSENSUAL NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

4.1. Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas para a resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos na formação dos membros do Ministério Público
Paulo Valério Dal Pai Moraes 241

4.2. Resolução consensual de conflitos no Estágio Probatório
Luciano Badini 273

DIRETRIZES SOBRE A NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA RESOLUÇÃO ADEQUADA DE PROBLEMAS, CONTROVÉRSIAS E CONFLITOS, NA FORMAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

GUIDELINES ON NEGOTIATION, MEDIATION, CONCILIATION AND RESTORATIVE PRACTICES IN THE ADEQUATE RESOLUTION OF PROBLEMS, CONTROVERSIES AND CONFLICTS, IN THE TRAINING OF MEMBERS OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Paulo Valério Dal Pai Moraes[1]

Resumo: Este trabalho objetiva trazer uma visão criativa, inovadora e propositiva relativamente ao fundamental papel de orientação das Corregedorias do Ministério Público, com vistas à efetiva e eficiente capacitação dos seus integrantes e dos membros do Ministério Público em geral, no tocante aos métodos autocompositivos da negociação, mediação, conciliação e das práticas restaurativas. Busca o trabalho trazer os alicerces normativos e axiológicos necessários à mudança da cultura e das práticas ministeriais, hoje mais voltadas para a vertente adversarial, procurando introduzir as técnicas de pacificação, cooperação e de consenso como exercícios cotidianos no ambiente laboral. Para tanto, é abordado o papel das emoções no mecanismo neural de tomada de decisão e a necessidade da capacitação dos membros e servidores neste âmbito de *expertise*, ao final sendo apresentada parte do Projeto COPA – Cooperação e Pacificação – acolhido pela Corregedoria do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Corregedoria. Orientação. Negociação. Mediação. Conciliação. Práticas restaurativas. Ministério Público. Cooperação. Tomada de decisão. Neurobiologia. Transformação social. Controvérsias. Conflitos. Problemas. Métodos autocompositivos.

Abstract: *The objective of this work is to provide a creative, innovative and propositive vision regarding the fundamental orientation role of the Public Ministry Internal Corrections Office, with a view to the effective and efficient training of its members and the members of the Public Prosecution Service in general with regard to the methods of negotiation, mediation, conciliation and restorative practices. It seeks to bring the normative and axiological foundations necessary to change the culture and ministerial practices, now more oriented to the adversarial side, seeking to introduce the techniques of pacification, cooperation and consensus as daily exercises in the work environment. In order to do so, the role of emotions in the neural mechanism of decision making is discussed, as well as the need for the qualification of members and servants in this area of expertise, at the end being presented part of the COPA Project - Cooperation and Peace - of the State of Rio Grande do Sul.*

Keywords: *Correctional. Orientation. Negotiation. Mediation. Conciliation. Restorative practices. Prosecution. Cooperation. Decision making. Neurobiology. Social transformation. Controversies. Conflicts. Problems. Self-composition methods.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Base legal. 3. Sistema COPA – Cooperação e Pacificação – para a adoção dos métodos autocompositivos pelas Corregedorias do Ministério Público. 3.1. Organização e estrutura. 3.2. Capacitação. 3.3. Capacitação emocional dos membros do Ministério Público e a teoria da tomada de decisão. 3.4. Replicação da

1 Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito do Estado pela PUC/RS. Capacitador na área dos métodos autocompositivos, com foco nos estudos da neurobiologia, comunicação, psicologia e nas questões coletivas. Um dos autores do Manual de Negociação e Mediação do Ministério Público.

capacitação aos agentes ministeriais e servidores. 3.5. Didática e produção de conhecimento. 3.6. Propagação, visibilidade e acesso. 3.7. Vertente seminal. 4. Conclusões. 5. Referências.

Summary: *1. Introduction. 2. Legal basis. 3. COPA System - Cooperation and Pacification - for the adoption of self-composition methods by the Corregedorias of the Public Ministry. 3.1. Organization and structure. 3.2. Training. 3.3. Emotional training of members of the Public Prosecution Service and the theory of decision making. 3.4. Replication of training to ministerial and public servants. 3.5. Didactics and production of knowledge. 3.6. Propagation, visibility and access. 3.7. Seminal strand. 4. Conclusions. 5. Bibliographic References.*

1. INTRODUÇÃO

Seguindo a orientação de muitos países, o Brasil tem experimentado uma profunda modificação nas estruturas administrativas e judiciais a partir de uma nova consciência no sentido de que as práticas pacificadoras e de cooperação têm o condão de proporcionar uma melhor resolução para os conflitos, controvérsias e problemas[2] que surgem nos relacionamentos em sociedade.

No âmbito jurídico e social, posturas que faziam parte do cotidiano de trabalho do Ministério Público na sua origem, tais como a efetiva inserção social dos (as) Agentes Ministeriais por intermédio de palestras em escolas, participação em programas sociais nas localidades e, principalmente, o atendimento de partes, retornam como vigas mestras da representatividade e legitimidade social da nossa Instituição, agora de maneira potencializada pela promoção dos métodos autocompositivos de divergências e problemas, que passam a fazer parte inexorável do dia a dia do Ministério Público.

Não somente na área cível, mas, principalmente, na penal, como se tem visto na já consagrada "Colaboração Premiada" inclusa nos artigos 4º a 7º da Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013, assim como na recente Resolução do CNMP nº 183, de 23 de janeiro de 2018, que traz no seu artigo 18 o acordo feito entre o Ministério Público e infratores que tenham praticado crimes com pena inferior a 4 anos, a negociação e outros métodos autocompositivos estão alcançando resultados imensamente mais profícuos do que os obtidos pela via adversarial.

Por isso, impõe-se a pronta alteração das estruturas culturais e administrativas de orientação, avaliação e fiscalização do Ministério Público, a fim de que sejam concretizados os princípios da administração pública previstos no artigo 37 do Constituição Federal de 1988, em especial a diretriz constitucional da eficiência.

Objetiva este trabalho, portanto, abrir a reflexão sobre o tema e sugerir a institucionalização de posturas iniciais que, com o tempo, poderão ser aprimoradas e adequadas aos fluxos de labor já existentes, não tendo, dessa forma, cunho de definitividade e de completude. Aliás, a adoção de uma conduta séria, humilde e prospectiva é adequada, pois oportuniza a abertura para a recepção de críticas construtivas, o que aprimorará a implementação do que é aqui pretendido.

2. BASE LEGAL

O Preâmbulo da Constituição Brasileira contém as diretrizes da República Federativa do Brasil, fundada na *harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica*

2 A distinção que é feita entre *conflito* e *controvérsia* é necessária, porque o *conflito* se caracteriza por um antagonismo de posições ou de interesses, onde exista a resistência por parte de um dos envolvidos. Já a *controvérsia* não possui tal característica da resistência, sendo identificada apenas pela divergência, na qual não exista resistência. A palavra *resistência*, portanto, é que estabelece a distinção. É usado o conceito de "problema", pois em várias situações da atuação Institucional não existem conflitos a resolver. Por exemplo, na atuação preventiva do Ministério Público em que é feito trabalho objetivando sejam implementados os Planos de Prevenção Contra Incêndio – PPCI em condomínios, casas de espetáculo, bares, restaurantes, hotéis, etc., pode não haver conflito, o que acontecerá se os instados a cumprir as exigências legais aceitarem imediatamente implementar o que determina a lei. Nessa situação, apena haverá um "problema", que será resolvido por intermédio de uma negociação direta entre os membros da Instituição e aquele que precisava regularizar a segurança do estabelecimento ou do condomínio. Um segundo exemplo seria a formalização de convênios entre o Ministério Público e outras instituições públicas. Para a formalização do documento, serão utilizadas técnicas de negociação para solucionar o "problema", não se falando em conflito, pois, na maior parte das vezes, ele não existe. Ex.: convênios entre o Ministério Público e as Universidades Federais para a análise de combustível adulterado, em que Ministério Público se comprometia a oferecer material humano, veículos de coleta, investigação, e as universidades ofereciam seus laboratórios, o material, as análises e os laudos técnicos, sem que houvesse qualquer conflito.

das controvérsias, sendo ele a pedra fundamental normativa de todo o sistema que objetiva a entrega de um acesso real à ordem jurídica justa (art. 5º, inciso XXXV, da CF), não somente na vertente formal, mas, também, na vertente material.

Significa dizer que se incluem no âmbito material de tal acesso os métodos autocompositivos, necessários não apenas para o trato das questões envolvendo conflitos, controvérsias e problemas relacionados com partes e cidadãos, como também posturas de trabalho consensuais, nas quais os profissionais possam desenvolver melhores relacionamentos intrainstitucionais, objetivando a obtenção de resultados mais concretos para a sociedade.

O novo Código de Processo Civil, que veio à sociedade sob a denominação de Lei nº 13.105, publicada no Diário Oficial da União de 16 de março de 2015, contém o mesmo objetivo consensual.

De fato, em que pese a existência de alterações, até mesmo profundas, que poderão trazer alguma perplexidade para a boa resolução dos conflitos sociais, é inegável que precisamos saudar as alterações positivas, como forma de, até mesmo, promover a convergência e o estabelecimento de uma aura de consenso em torno de algumas questões que terão a mais fácil concordância de todos.

Alguns dos objetivos primordiais da nova legislação são a implementação de uma *postura funcional*, capaz de resolver *problemas* e de realizar os *valores constitucionais*, por intermédio da obtenção de decisões *mais rentes à realidade fática* subjacente à causa. Para tanto, a utilização de métodos *simplificados* e *flexíveis* apresenta-se como uma estratégia útil para a concretização do *princípio da duração razoável do processo,* mas com segurança e estabilidade jurídica, prevendo o novo CPC várias situações processuais tendentes a evitar a dispersão da jurisprudência (artigos 982, § 3º, e 1.036).

É marcante na nova Lei a substancial alteração no que tange ao modelo de Justiça do Brasil, pois acabam sendo definitivamente institucionalizados instrumentos que objetivam efetivar o princípio da adaptabilidade[3], por meio do qual são adotadas as técnicas de resolução de problemas mais adequadas, tendo em vista as peculiaridades do caso concreto, o que abrange aspectos como o custo financeiro endo e extraprocessual, a celeridade, a manutenção dos relacionamentos, a exequibilidade da solução, os custos emocionais da disputa e tantas outras realidades que envolvem as questões controvertidas em sociedade.

Nesse desiderato, emergem a negociação, a conciliação e a mediação, no espaço judicial e extrajudicial, como alterações importantíssimas, nas quais os Entes Públicos e Privados terão uma função estrutural, tanto criando suas próprias vias de resolução de problemas como, no mínimo, participando ativamente dos espaços que busquem dirimir controvérsias em questões coletivas com relevância social.

Veja-se que já no artigo 3º, § 2º, do novo CPC é dito que o "... Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos", continuando no § 3º para ressaltar que "A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo".

Ou seja, há um mandamento legal, localizado na parte inicial do novo Diploma, expressando, de maneira ostensiva, que existe outro papel sendo atribuído aos Entes Públicos, que é a promoção, nos espaços de negociação, de conciliação e de mediação, de uma profunda transformação social, objetivo este já eleito pelo Conselho Nacional do Ministério Público como prioritário.

Para tanto, basta que se leia no site do CNMP o que consta no Mapa Estratégico Nacional, e lá se constatará que nossa missão de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis tem como visão de futuro uma *Instituição reconhecida como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e da democracia.* A fim de que essa missão, de fato, aconteça, dois dos três processos eleitos no Mapa Estratégico do CNMP são relevantes: a) **a eficiência da atuação institucional**, por intermédio da *ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos,* da

3 AZEVEDO GOMMA, André. *Perspectivas Metodológicas do processo de mediação: apontamentos sobre a autocomposição no direito brasileiro.* Estudos de Arbitragem e Negociação. Vol. 2. Disponível em: <HTTP://www.ascos.org.br/livros/estudos-de-arbitratem-mediacao-e-negociacao-vol2/se>. Acesso em: 3 dez. 2013.

atuação *proativa, efetiva, preventiva e resolutiva* e da *celeridade procedimental;* b) **comunicação e relacionamento***,* principalmente pela via da *facilitação do diálogo do cidadão com o Ministério Público* e da *intensificação de parcerias de trabalho em rede de cooperação com os setores público, privado, sociedade civil organizada e comunidade em geral.*

Voltando à nova lei processual, o § 3º do artigo 3º prevê "... inclusive no curso do processo". Por isso comentei na introdução deste texto que o novo CPC trata dos espaços estritamente judiciais e também dos espaços afins, querendo com isso demonstrar a dimensão de um amplo e diferenciado entendimento de acesso à *Justiça,* que extrapola a dimensão processual e invade a esfera extrajudicial, por intermédio da determinação a Entes Públicos para que sejam os promotores de uma nova ordem jurídica que vá além do formalismo do processo físico ou eletrônico.

Talvez a nova estrutura esteja alicerçada no *Multidoors Courthouse* (Fórum de Múltiplas Portas), que teve início no final da década de 1970, por uma proposta de Frank Sander[4], no qual o Poder Judiciário é visto como um "centro de resoluções de disputas, com distintos processos, baseados na premissa de que há vantagens e desvantagens de cada processo que devem ser consideradas em função das características específicas de cada conflito"[5]. Nessa concepção de múltiplas portas e de uma atuação eficiente para além do processo, o Ministério Público aparecerá como protagonista de caminhos que dão acesso aos direitos fundamentais, mas usando um instrumental novo e diverso das ferramentas ordinariamente utilizadas nas lides levadas aos Tribunais.

Antecipando-se a tudo isso, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Escola Nacional de Mediação e Conciliação do Ministério da Justiça promoveram a criação do Guia de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público[6], publicado em novembro de 2014, e que traz as novas diretrizes institucionais no campo dos métodos autocompositivos de conflitos e de problemas.

Da mesma forma, foi publicada em 27 de janeiro de 2015 a Resolução do CNMP nº 118, que "Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências". Nela estão previstas normas sobre negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais.

O artigo 1º é autoexplicativo:

> **Art. 1º** Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.
> **Parágrafo único.** Ao Ministério Público brasileiro **incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais**, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos. (grifos meus)

Já no artigo 7º é dito:

> Art. 7º Compete às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, no âmbito de suas atuações:
> **I** – o desenvolvimento da Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público;
> **II** – a implementação, a manutenção e o aperfeiçoamento das ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
> **III – a promoção da capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas;**

4 AZEVEDO GOMMA, André. *Perspectivas metodológicas do processo de mediação: apontamentos sobre a autocomposição no direito processual.* Disponível em: <HTTP://www.ascos.org.br/livros/estudos-de-arbitratem-mediacao-e-negociacao-vol2/se>. Acesso em: 3 dez. 2013.

5 GOMMA, André. Obra citada, p. 7.

6 Disponível no site do CNMP.

> **IV** – a realização de convênios e parcerias para atender aos fins desta Resolução;
> **V** – a inclusão, no conteúdo dos concursos de ingresso na carreira do Ministério Público e de servidores, dos meios autocompositivos de conflitos e controvérsias;
> **VI** – a manutenção de cadastro de mediadores e facilitadores voluntários, que atuem no Ministério Público, na aplicação dos mecanismos de autocomposição dos conflitos.
> **VII – a criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, compostos por membros, cuja coordenação será atribuída, preferencialmente, aos profissionais atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras.** (grifos meus)

Possível verificar, então, que o Ministério Público brasileiro está em plena sintonia com um dos alicerces do Novo Código de Processo Civil, e mesmo com a realidade insuperável de 110 milhões de processos judiciais no Brasil, cabendo a nós, portanto, obedecer aos ditames legais e procurar implementá-los, com vistas à outorga de melhores condições de vida às populações e à proteção do interesse público e da relevância social das questões surgidas nas comunidades. Este é o objetivo do presente trabalho.

Especificamente no caso das Corregedorias do Ministério Público, o artigo 14 da Lei nº 7.669/1982 prevê que a Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

A partir de tal dicção legal, percebe-se com clareza a primeira vertente fundante da Corregedoria, qual seja a ***orientação*** dos membros da Instituição Ministerial, em especial no tocante às práticas pacificadoras e de autocomposição, sendo marcante a necessidade de maior exploração desse desiderato da Corregedoria ante as determinações inclusas na Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público, quando institui a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público por intermédio dos seguintes objetivos:

> **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:
> I - formação e treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;
> 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;
> III - valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo. (grifos nossos)

Com o intuito de regulamentar e explicitar as fontes normativas, foi aprovada em 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, a *Carta de Brasília*, documento esse no qual a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais dos Estados aprovaram as seguintes diretrizes:

> **2 Considerações relativas ao papel constitucional do Ministério Público e das suas Corregedorias:**
> **CONSIDERANDO** que o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça tanto da sociedade, no plano da tutela coletiva, amplamente considerada, quanto do indivíduo, no plano dos direitos ou interesses individuais indisponíveis;
> **CONSIDERANDO** que, nesse contexto constitucional, as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais;

> **CONSIDERANDO** que as Corregedorias constituem-se em Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público;
> **3 Diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajurisdicionais:**
> (...)
> a) Renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social;
> (...)
> d) Valorização do resultado da atuação das Corregedorias dos Ministérios Públicos, de modo a ultrapassar o controle meramente formal, quantitativo e temporal nas causas em que atuam o Ministério Público;
> e) Maximização das atividades de avaliação e de orientação das Corregedorias como fomento às boas práticas e à efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público como agentes políticos;
> (...)
> g) Avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais;
> h) Aferição da utilização eficiente de mecanismos de resolução consensual com a priorização dos mecanismos de resolução extrajurisdicional dos conflitos, controvérsias e problemas;
> i) Aferição da utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos;
> (...)
> m) Atuação das Corregedorias junto às Escolas Institucionais, para definição do conteúdo programático do curso de formação dos novos agentes políticos do Ministério Público, bem como dos temas de atualização profissional dos demais membros, fomentando uma cultura institucional de valorização da atividade resolutiva;
> n) Priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos extrajudiciais em tramitação, considerando, entre outros, a natureza, a complexidade e o alcance social da matéria.

A Recomendação nº 54 do CNMP consolidou as prospecções sintetizadas na Carta de Brasília, disciplinando a ampla atuação da Corregedoria na orientação sobre as práticas autocompositivas.

Feitas tais colocações, abaixo será traçado o plano preliminar de implementação legal, quando serão apresentadas algumas soluções práticas para a efetiva transformação da cultura institucional no sentido proposto pela legislação aplicável acima comentada.

3. SISTEMA DE COOPERAÇÃO E PACIFICAÇÃO ("COPA") PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1. Organização e estrutura

O Sistema de Cooperação e Pacificação – COPA será criado junto à Corregedoria-Geral do Ministério Público, sendo coordenado pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, o qual designará mais 2 (dois/duas) Corregedores(as) para auxiliarem na gestão.

Contará com 3 (três) servidores distribuídos de acordo com as seguintes tarefas: a) secretaria; b) estrutura administrativa e de registros; c) setor de pesquisa e aperfeiçoamento.

As decisões sobre a execução do projeto estarão a cargo do Corregedor-Geral do Ministério Público, ouvidos os(as) Assessores(as).

O Sistema COPA será criado por Provimento do Chefe da Instituição Ministerial.

3.2. Capacitação

Toda nova política de trabalho deve ser iniciada pela construção de estruturas sólidas de valores, de conteúdos, mas, principalmente, de emoções, que possam estimular os agentes nela envolvidos, o que se dá pela identificação de algum sentido no esforço despendido.

Nesse desiderato, as primeiras medidas tendentes à implementação dos métodos autocompositivos devem ser direcionadas à capacitação motivacional dos profissionais que trabalham na Corregedoria, do *staff*, pois não serão viabilizadas as novas posturas caso seus implementadores não estejam motivados e crentes na eficácia das medidas.

A motivação é o primeiro passo, porque motivar significa criar na mente do agente um significado, um propósito para aquilo que é visto no presente e vislumbrado no futuro. A motivação acontece quando o indivíduo conclui que a ação a ser adotada será benéfica para ele em algum sentido, seja pela utilidade, pelo atendimento de seus interesses ou pela mobilização emocional positiva que promove o automático despejo de dopamina, serotonina e noradrenalina no organismo, surgindo a sensação de prazer e o entusiasmo para colocar a ação em prática.

Isso se dá, em um estágio inicial, por intermédio da mescla de conteúdos técnicos sobre os métodos não adversariais, porém com ênfase em casos concretos e situações reais em que a aplicação das técnicas autocompositivas promova a obtenção de profícuos e evidentes resultados na resolução de conflitos, controvérsias e problemas.

De fato, quando o profissional constata a utilidade do novo instrumental, passa a considerar seriamente a necessidade de aprimoramento na área, criando-se, dessa forma, o sentido fundamental para que a política de trabalho se torne efetiva e corriqueira.

Para tanto, a sugestão é que sejam promovidos encontros semanais de capacitação com os profissionais que atuam na Corregedoria, inclusive servidores, o que poderá ser organizado pelos CEAFs ou outros órgãos institucionais com os mesmos fins, sendo proposto inicialmente em torno de duas horas de atividades, de preferência nas sextas-feiras, nos quais serão abordados os temas da negociação, conciliação, mediação, práticas restaurativas e convenções processuais.

O método que está sendo proposto é o formato de seminário, no qual possa existir ampla interação. Os conteúdos e práticas poderão ser propostos pelos capacitadores, mas estarão os capacitados atuando no constante direcionamento das matérias abordadas para a aplicação eficiente no espectro de trabalho da Corregedoria. Nesse âmbito, os encontros de capacitação pretenderão englobar as atividades precípuas de orientação, capacitação, avaliação, e mesmo de inspeção, espaço este último em que, da mesma forma, eventualmente são muito úteis as técnicas de negociação.

A previsão das horas-atividade de capacitação, tendo em vista os cursos já ministrados no CNMP e nos Ministérios Públicos do Brasil, seria de, no mínimo, 30 horas, podendo haver a concentração dos conteúdos em dias específicos, caso a proposta de 2 horas nas sextas-feiras não se apresente como a mais adequada.

3.3. Capacitação emocional dos membros do Ministério Público

Os profissionais que atuam nas Corregedorias normalmente são extremamente qualificados em todas as questões técnico-jurídicas, e disso não há dúvida, pois necessitam avaliar membros do Ministério Público também de alta qualificação técnica.

Todavia, o que se percebeu ao longo dos anos de evolução do Ministério Público foi que os maiores problemas enfrentados pelas Corregedorias não seriam técnico-jurídicos, mas de cunho emocional, o que envolve todo o trabalho do Ministério Público.

De fato, uma visão irrefletida sobre a afirmação acima pode causar certa estranheza, porque profissionais do Direito possuem a incorreta crença de que executam um trabalho estritamente racional. A neurociência, por outro lado, já demonstrou que todas as decisões envolvem emoções (programas de ação neuronal que acontecem automaticamente no corpo e na mente, promovendo a liberação instantânea de neurotransmissores como dopamina, serotonina, cortisol, adrenalina, noradrenalina etc.), estando elas a permear o trabalho dos(das) agentes do Ministério Público cotidianamente.

O que se vê em algumas estruturas Ministeriais, e faço essa referência como uma *mea culpa* que fundamenta a autocrítica institucional construtiva, são integrantes do *staff* do Ministério Público extremamente preparados no aspecto técnico-jurídico, mas não treinados no âmbito emocional. Isso tem o potencial gerador de grandes conflitos intrainstitucionais e intrapessoais, que acabam atingindo o rendimento dos profissionais e a eficiência da Instituição.

Existem vários trabalhos na área da gestão de pessoas[7] evidenciando o efeito direto que a tristeza, o medo, a insegurança, a raiva e outras emoções liberadoras de cortisol (hormônio do estresse) causam na produtividade, na criatividade, na inovação, na agilidade e na obtenção de soluções mais adequadas aos problemas.

Uma incorreta abordagem de um(a) corregedor(a) ao colega em estágio probatório, por exemplo, que já está inseguro pela própria condição de estar iniciando um novo e complexo trabalho, aliado ao fato de não saber se fez algo errado sem perceber, e tantas outras questões que passam na mente dos novos agentes do Ministério Público, poderá ocasionar uma reação exasperada, acendendo a chama do conflito, da potencialização da insegurança, do medo e da queda de desempenho.

Por isso, impõe-se o treinamento do *staff* correcional nas técnicas de comunicação, de negociação, de mediação, de leitura da linguagem não verbal, e mesmo da neurobiologia.

Falarei, então, um pouco das emoções e seu papel na tomada de decisões, abordagens essas que servirão tanto para a capacitação dos(as) corregedores(as) como para os colegas a eles vinculados, estejam em estágio probatório ou não.

A proposta será de um autoconhecimento sobre o funcionamento do mecanismo de tomada de decisão, nas suas variadas dimensões, para que, assim, possam ser desenvolvidas técnicas de autocontrole, de auto-observação e de autocomposição intrapessoal, de molde a evitar reações emocionais impensadas e desastrosas de parte a parte.

A questão da intensa atuação das emoções na tomada de decisão pode ser ilustrada com a incrível história vivida por António Damásio (um dos maiores neurocientistas do mundo, conhecido pelos seus estudos sobre as emoções) e citada por Daniel Goleman[8]. Este comenta o caso de um advogado bem-sucedido que teve um tumor e foi obrigado a cortar circuitos que conectam áreas essenciais do córtex pré-frontal e a amígdala (as amígdalas são as estruturas existentes no sistema límbico, no centro do cérebro, responsáveis pela identificação de ameaças ao organismo. Assim, percebida a ameaça, são despejados no sangue adrenalina e cortisol, hormônios de estresse que objetivam a adoção de uma decisão FUGA-LUTA-PARE).

Após a cirurgia no advogado, seu QI, memória e atenção não foram atingidos, mas não conseguia mais fazer seu trabalho, ficou desempregado, o casamento acabou, perdeu a casa e foi morar no quarto

7 LEVY, Fernanda; BURBRIDGE, Marc; FREIRE, Marta; SILVA, Thais. *Relatório do Grupo de Estudos da Associação de Recurso Humanos e a Gestão de Conflitos Organizacionais*. Disponível em: <https://abrhsp.org.br/wp-content/uploads/2017/07/resultado_rh_resolucao.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2017. Também em KAUFMANN, André. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/expogestao/capitalismo-consciente-andr-kaufmann>. Acesso em: 7 dez. 2017

8 GOLEMAN, Daniel. *O Cérebro e a Inteligência Emocional – Novas Perspectivas*. Tradução Carlos Leite da Silva. Rio de Janeiro: Objetiva. 2012, páginas 20, 21 e 22.

de hóspedes do irmão. Em desespero, procurou António Damásio. Este ficou perplexo, porque os testes neurológicos indicavam um homem saudável. Todavia, Damásio descobriu a chave da questão quando perguntou: "**para quando vamos agendar nosso próximo encontro**?".

O advogado conseguia dar os prós e contras racionais de cada hora pelas duas semanas seguintes, porém não conseguia definir qual o melhor dia e hora. É que, para tomarmos uma boa decisão, temos que ter sentimentos sobre nossos pensamentos, quando imaginamos no futuro as várias opções que poderemos adotar e o que sentiremos em relação a cada uma delas quando as focamos na mente.

O advogado não conseguia mais conectar seus pensamentos aos prós e contras emocionais, pois quando projetava as cenas futuras de um novo encontro na próxima semana ou na seguinte, nada sentia em relação a cada uma das opões. Assim, não conseguia decidir, em que pese estar intacto seu raciocínio[9].

Isso ocorre porque, ao termos um pensamento, ele é imediatamente avaliado pelos centros instintivos e emocionais, entre eles os gânglios de base (putâmen e núcleo caudado[10], que constituem o corpo estriado, substancia nigra[11], globo pálido e núcleo subtalâmico[12]) e as amígdalas. Esses gânglios são centros primitivos que fazem a navegação no mundo externo, extraindo regras de decisão da sabedoria de vida acumulada que está armazenada: "quando fiz isso deu aquilo, quando disse aquilo, fracassou etc.".

Esses gânglios de base funcionam como um grande computador que congrega a experiência de milhões de anos de LUTA-FUGA-PARE, desde os primórdios biológicos da nossa existência como répteis, até os dias de hoje.

Conforme exemplifica David Eagleman[13], até mesmo na decisão de que tipo de sopa comprar são envolvidos centros emocionais, pois devem ser confrontadas muitas informações: calorias, preço, teor de sal, sabor, embalagens, etc. Para chegarmos à decisão precisamos de um

> [...] sumário. E é isso que a resposta do corpo é capaz de nos dar. Pensar em seu orçamento pode provocar transpiração nas palmas, ou você pode salivar quando pensa na última vez em que tomou sopa de macarrão com frango, ou notar que outra sopa, que é cremosa demais, pode causar cólicas intestinais. Você simula a experiência com uma sopa, depois com outra. Sua experiência corporal ajuda o cérebro a rapidamente dar um valor à sopa A, outro à sopa B, permitindo que você pese a balança em uma ou outro direção. Você não apenas extrai as informações das latas de sopa, como sente as informações. Essas marcas emocionais são mais sutis do que aquelas relacionadas com o enfrentamento de um cachorro latindo, mas a ideia é a mesma: cada escolha tem uma marca corporal, o que ajuda a decidir.

Para que isso possa ser entendido, trago à baila a teoria trina ou triúna de Paul Maclean, de ampla aceitação pela sua precisão, coerência e didática.

Pela teoria trina não temos apenas um cérebro, mas no mínimo três estruturas cerebrais distintas e intercambiantes, que surgiram em remotas épocas distintas, ao longo da nossa evolução biológica. A figura abaixo é uma demonstração no tempo da nossa evolução cerebral:

9 Sobre estratégias de raciocínio ver DAMASIO, António. *O Erro de Descartes – Emoção, Razão e o Cérebro Humano*.Tradução Dora Vicente e Georgina Segurado. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, página 91: "As estratégias de raciocínio giram em torno de objetivos, opções de ação, previsões de resultados futuros e planos para a implementação de objetivos em diversas escalas de tempo."

10 BEAUREGARD, Mario, Ph. D., e O´LEARY, Denyse. *O Cérebro Espiritual – Uma explicação neurocientífica para a existência da alma*. Trad. Alda Porto. Revisão Técnica Fernanda Campos. Rio de Janeiro, Best Seller, 2010, página 166.

11 EAGLEMAN, David. *Cérebro – uma biografia*. Tradução Ryta Vinagre. Coordenação de Bruno Fiuza. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2017, página 140.

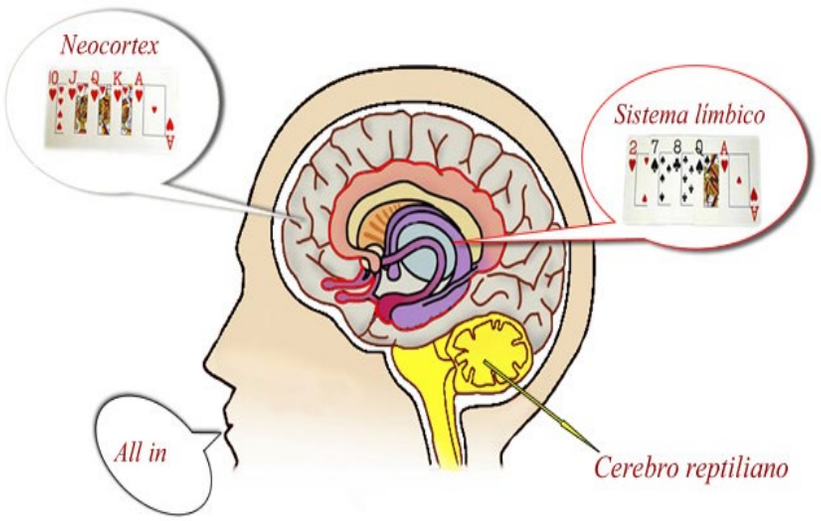
12 Cf.: <https://pt.wikipedia.org/wiki/N%C3%BAcleos_da_base>. Acesso em: 29 dez. 2017.

13 *Cérebro – uma biografia*. Tradução Rita Vinagre. Coordenação Bruno Fiuza. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2017, página 163.

Los tres cerebros

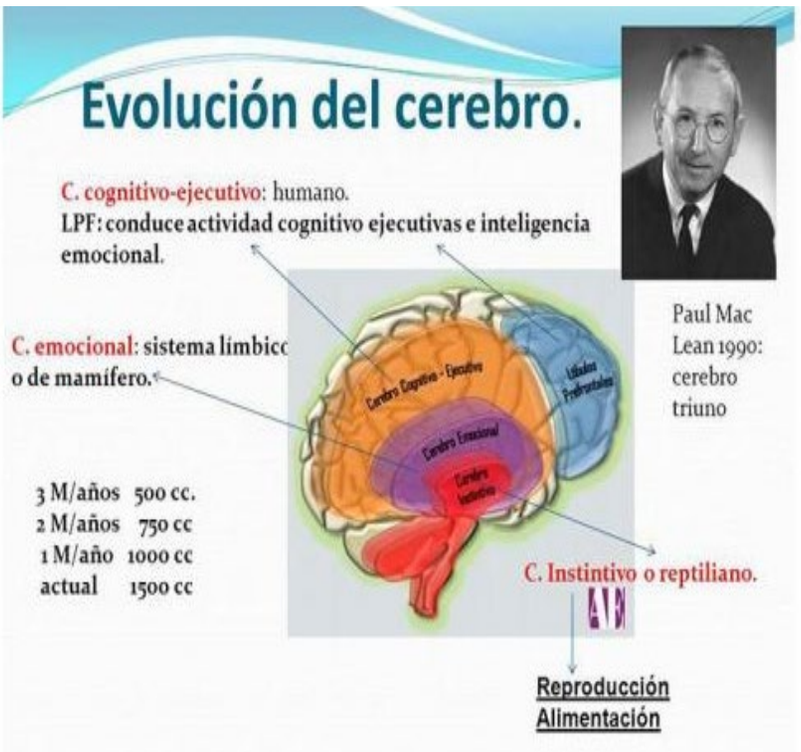
ETAPA	PARTE DEL CEREBRO	DIMENSIÓN	ORIGEN
PRIMERA. 	**Cerebro reptiliano** o básico. Funciones vitales, comportamiento y pensamiento instintivos.	Mente instintiva.	Aparece en los vertebrados hace **500 millones de años**.
SEGUNDA. 	**Cerebro emocional** o formación del sistema límbico en mamíferos. Procesamiento de las emociones y recuerdos emocionales.	Menta emocional.	Aparece entre los craniados hace **300 millones de años**.
TERCERA. 	Aparición del **neocórtex en los primates**.	Mente intuitiva.	Apareció hace aproximadamente **60 millones de años**.
CUARTA. 	**Los hemisferios se lateralizan**, el izquierdo se especializa como mente racional apareciendo el lenguaje hablando.	Mente racional.	Originado hace aproximadamente 2 **o 3 millones de años**.
QUINTA. 	Desarrollo de los **lóbulos frontales** en el hombre.	Mente planificadora.	Apareció hace **150 mil años**.

Aqui a demonstração anatômica da teoria triuna, distinguindo Cérebro Reptiliano, Cérebro Límbico e Neocórtex:



Estructura del cerebro triuno

Por último, uma terceira demonstração da importante teoria[14]:



Michio Kaku[15] resume a teoria triuna:

> Para dar sentido à estrutura aparentemente aleatória do cérebro, em 1967 o dr. Paul Maclean, do National Institute of Mental Health, aplicou ao cérebro a teoria da evolução proposta por Charles Darwin. Ele dividiu o cérebro em três partes. (Desde então, outros estudos acrescentaram muitos detalhes, mas usaremos esse modelo como um princípio básico de organização para explicar a estrutura geral do cérebro.) Primeiro, ele observou que as partes central e posterior, contendo o tronco encefálico, o cerebelo e os gânglios de basais, são quase idênticas às do cérebro dos répteis. Conhecidas como constituintes do `cérebro reptiliano´, elas são as estruturas cerebrais mais antigas, governando as funções animais básicas, como equilíbrio, respiração, digestão, batimentos cardíacos e pressão sanguínea. Elas controlam também comportamentos como enfrentamento, caça, acasalamento e territorialidade, necessários para a sobrevivência de anos. À medida que evoluímos de répteis para mamíferos, o cérebro foi se tornando mais complexo, expandindo-se e criando estruturas inteiramente novas. Formou-se assim o `cérebro mamífero´, ou sistema límbico, localizado perto do centro do cérebro, rodeando partes do reptiliano. O sistema límbico é proeminente em animais que vivem em grupos sociais, como os macacos. Também possui estruturas relacionadas com as emoções. Como a dinâmica dos grupos sociais pode ser muito complexa, o sistema límbico é essencial para identificar possíveis inimigos, aliados e rivais.... Por fim, temos a terceira e mais recente região do cérebro mamífero, o córtex cerebral, que é a camada externa do cérebro. A última estrutura cerebral a surgir da evolução é o neocórtex (que significa `casca nova´). Tal estrutura governa o comportamento cognitivo superior, sendo mais desenvolvida em humanos. Ocupa 80% da nossa massa cerebral, apesar de ser fina como um guardanapo... Em certo sentido, o cérebro humano é como um museu, guardando

14 Cf.<https://www.google.com.br/search?safe=active&biw=1440&bih=794&tbm=isch&sa=1&ei=fpaVWoiwD9LzzgKwkL_gBA&q=estructura+del+cerebro+triuno&oq=estructura+del+cerebro+triuno&gs_l=psy-ab.3..0i19k1.3790.17985.0.19578.43.33.0.0.0.0.836.5159.3-5j3j2j1.11.0....0...1c.1.64.psy-ab..32.10.4830...0j0i30k1j0i8i30i19k1.0.AiuAXkopkJY#imgrc=twFdtLdPpJr4YM>. Acesso em: 27 fev. 2018.

15 KAKU, Michio. *O FUTURO DA MENTE – A Busca científica para entender, aprimorar e potencializar a mente*. Tradução de Angela Lobo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2015, páginas 36 e 37.

> resquícios dos estágios anteriores de nossa evolução ao longo de milhões de anos, expandindo para fora e para frente em tamanho e função.

Costumo fazer uma brincadeira com os(as) colegas nas capacitações, dizendo que não precisam gastar montanhas de dinheiro para ver algo realmente antigo em museus espalhados pelo mundo. Se desejam realmente ver algo ou alguém de fato com muitos anos de existência, basta se olhar no espelho! No mínimo 500 milhões de anos de evolução animal estarão sendo refletidos!

Ou seja, o tronco encefálico, o cerebelo e os gânglios de base integram essa parte específica do encéfalo responsável pelo acasalamento, pressão sanguínea, equilíbrio, digestão, batimentos cardíacos, territorialidade, em síntese, pela sobrevivência.

Nessas estruturas antigas, portanto, é que está nossa atuação instintiva, rápida, inconsciente, quando adotamos estratégias de sobrevivência sem qualquer auxílio do raciocínio e da razão. Desde a atitude defensiva automática de levantar o braço – dito "reflexo" –, quando, em um átimo de segundo, percebemos alguma atitude agressiva em relação a nós, até as sensações de nojo quanto a um alimento perigoso, seja pelo olfato ou pela cor, tudo isso é verificado por esse imenso "computador" biológico, que reúne todas as experiências evolutivas adquiridas ao longo dos tempos.

Também é no sistema reptiliano que são explicadas atitudes de raiva intensa, violência e descontrole que, por vezes, verificam-se no convívio humano, oportunidades em que ações extremas são empreendidas e, após o retorno da atividade cerebral na área do raciocínio, que é o córtex pré-frontal, é percebido o absurdo da atitude.

Pois todos nós temos esse "cérebro reptiliano" ativo, seja o(a) Juiz(a), o(a) Promotor(a), o(a) Procurador(a), o(a) pedreiro(a), o(a) servidor(a), que a qualquer momento pode prevalecer em relação às outras duas estruturas (límbico e neocórtex), gerando ações incomuns, rápidas, de proteção à sobrevivência do organismo.

O primeiro passo é saber que somos assim, e não existe controvérsia na ciência quanto a isso!

O segundo passo é saber identificar essas reações, a fim de que possamos controlá-las.

No seguinte degrau da evolução encefálica[16]apareceu o sistema límbico, que, na primeira figura antes apresentada, teria surgido há 300 milhões de anos, sendo o chamado cérebro mamífero. Nesse sistema temos o surgimento das emoções, as quais são cumuladas com os instintos e experiências inclusos no sistema reptiliano.

É preciso marcar tal distinção entre os sistemas, pois os animais não dotados de emoções tomam decisões por instintos. Por exemplo, a fêmea do lagarto, após eclodir os ovos, fica atenta aos filhotes para verificar se sairão correndo ou não. É da natureza defensiva do lagarto essa atitude de correr, o que garantirá a sua sobrevivência, haja vista o grande número de predadores. No entanto, se algum filhote não correr a própria mãe o devorará, como forma de reinserir no seu organismo a energia proteica da sua cria e não entregá-la a outro animal predador. Essa tomada de decisão instintiva é bastante objetiva, e está alicerçada na melhor regulação da vida da espécie, não havendo qualquer consideração emocional. Pode parecer duro para nós animais humanos, mas é a *ética* do animal reptiliano.

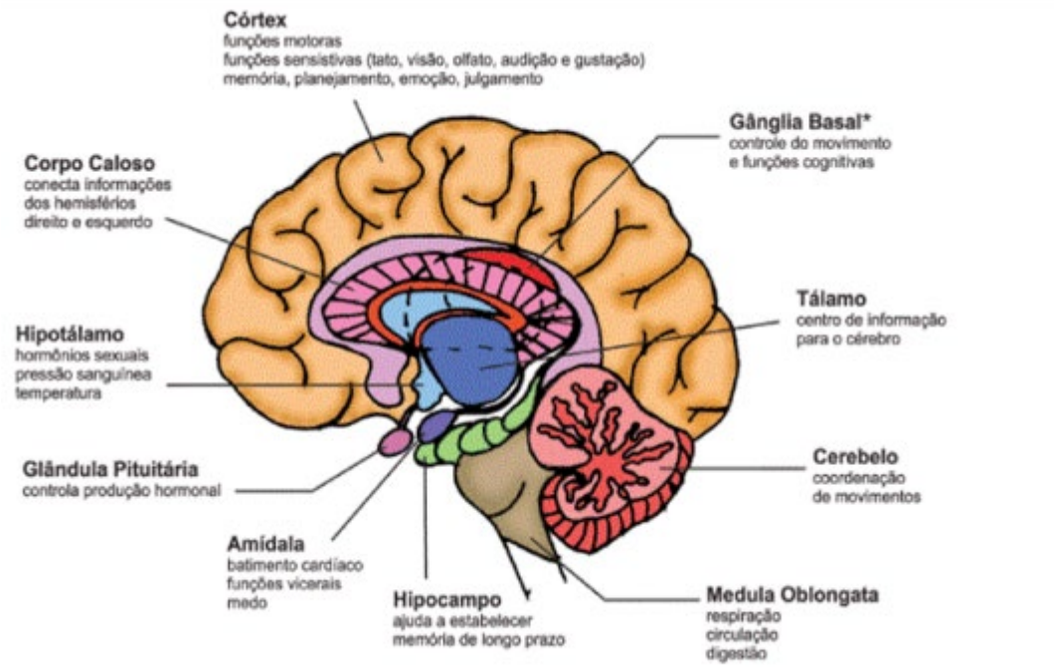
Já os animais com sistema límbico, como nós (animais humanos), possuem a emoção direcionando suas decisões. É típico desses animais a formação de laços, a identificação de inimigos, a formação de

16 GUIMARÃES DOS SANTOS, Cláudio, neurocientista da USP. Cf. em: <https://drauziovarella.com.br/envelhecimento/plasticidade-neuronal/>. Acesso em: 2 abr. 2017: "Entre nós, embora impróprio, cérebro é o termo mais comum, o mais usado na linguagem corrente. Isso provavelmente aconteceu por um problema de tradução ocorrido há muito tempo. A palavra *brain*, que em inglês se refere ao encéfalo, foi traduzida por cérebro em português e assim permanece até hoje. Na verdade, a cognição humana depende do encéfalo, ou seja, de tudo aquilo que temos dentro da cabeça. Tentando explicar melhor. O sistema nervoso central divide-se em encéfalo e medula espinhal. Uma das partes do encéfalo é o cérebro.Por que é importante fazer essa ressalva? Porque existe uma série de aspectos cognitivos que depende do cerebelo ou do tronco cerebral e essas duas áreas não fazem parte do cérebro."

coalizões, a hierarquia, o convívio em comunidade, excluindo-se dessa categoria os insetos, pois, em que pese viverem em sociedades organizadas, não existe qualquer evidência de que tenham emoções.[17]

É no sistema límbico que estão as já comentadas amígdalas, radar do cérebro para a ameaça, e o hipocampo, responsável pelas memórias de curto prazo e pela consolidação das de longo prazo.

Eis uma demonstração visual[18] para ativar o hemisfério direito do cérebro (nosso hemisfério direito é mais espacial, enquanto o esquerdo é mais analítico e linguístico):



Por último, o neocórtex (nova casca). Conforme Suzana Herculano[19], ele governa o comportamento cognitivo superior e ocupa 80% da nossa massa cerebral. Possui o córtex, que é uma camada cinza fina como um guardanapo, tendo uma espessura de 2 a 4mm, dependendo da região. É a massa cinzenta, abrangendo também as dobras cerebrais. 30% do córtex são dedicados à visão. Isso porque cada animal desenvolveu mais um dos sentidos para melhorar a adaptabilidade. Na última escala da evolução do neocórtex, surge o córtex pré-frontal, que é a parte que distingue os homens dos animais.

Michio Kako[20] comenta que a distinção entre a consciência humana e a consciência dos animais está em que "...os homens são os únicos no reino animal que entendem o conceito de amanhã...nosso cérebro difere dos cérebros dos animais, principalmente na expansão do córtex pré-frontal, situado logo atrás da testa, que nos permite 'ver' o futuro".

Vista a configuração do cérebro, integrado por sistema reptiliano, límbico, neocórtex e córtex pré-frontal (cérebro humano), a primeira conclusão que poderia ser extraída, sem maiores aprofundamentos, é a de que, se usamos todo o encéfalo para tomar decisões, e isso não é controvertido, pois ele está inevitavelmente integrado, todas as decisões que adotamos de alguma forma envolvem todos os sistemas, desde o reptiliano até o córtex pré-frontal!

17 KAKU, Michio. *O FUTURO DA MENTE – A Busca científica para entender, aprimorar e potencializar a mente*. Tradução de Angela Lobo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2015, página 64.

18 Em: <http://2.bp.blogspot.com/gQOO4oPjSrw/VpQIosNdqZI/AAAAAAAAAQc/3_BGotRnSUk/s1600/04.gif>. Acesso em: 10 abr. 2017.

19 *Cérebro Nosso de Cada Dia – Descobertas das neurociência sobre a vida cotidiana*. Rio de Janeiro:Vieira e Lent, 2012, páginas 130 e 106.

20 KAKU, Michio. *O FUTURO DA MENTE – A Busca científica para entender, aprimorar e potencializar a mente*. Tradução de Angela Lobo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2015, página 65.

Segunda conclusão: se usamos todos nossos sistemas evolutivos encefálicos, estão incluídos nas tomadas de decisões nossos instintos, emoções, raciocínios, memórias e valores!

Claro! O encéfalo biológico reptiliano não distingue se a agressão está sendo feita pelo leão a milhares de anos atrás, ou pela parte, pelo advogado, pelo colega do Ministério Público que disputa espaço e prestígio. Para ele, a ameaça tem o mesmo significado, o que ocasionará a mesma reação, por vezes rápida e explosiva.

As mesmas influências desse "cérebro" de base surgirão quando de um julgamento, da elaboração de uma petição inicial, em uma reunião de trabalho, na tomada de decisão na negociação, na mediação, na conciliação e na justiça restaurativa.

Quem, diante de delito envolvendo violência doméstica, na qualidade de facilitador do diálogo entre os envolvidos na justiça restaurativa, não experimentaria algum tipo de desconforto, parcialidade, propensão a julgar, animado pela própria essência de proteção ao grupo que estruturou toda a nossa caminhada como animais sociais que vivem em comunidade?

Está na experiência milenar dos núcleos de base a proteção do grupo, do clã, a cooperação entre todos, de modo que a agressão doméstica, em sendo algo que se contrapõe a essa memória celular evolutiva, gerará efeitos emocionais no indivíduo, mesmo que imperceptíveis.

Sei que é algo duro dizer para profissionais como nós, convictos de que temos o controle das nossas decisões, o que agora é abordado. Mas a realidade, evidenciada pela ciência, é que TODA DECISÃO É EMOCIONAL, e isso não é controvertido na ciência!

Digo isso com toda a tranquilidade de quem há anos estuda biologia, química, física, neurobiologia, psicologia e anatomia, aliado à simples constatação de que a única possibilidade de conseguirmos decisões absolutamente racionais, que utilizem apenas o córtex pré-frontal, seria a realização de uma lobotomia extraindo o sistema límbico e o sistema reptiliano, ser oferecida a decisão, para depois reinserir essas duas estruturas novamente no interior do crânio.

O problema é que a só extração do sistema reptiliano bloquearia a circulação, a respiração, o equilíbrio, paralisaria o organismo e o levaria à morte. Como consequência: é impossível a decisão estritamente racional, ao menos nos dias de hoje, pois nunca sabemos o que o futuro nos reserva com a inteligência artificial.

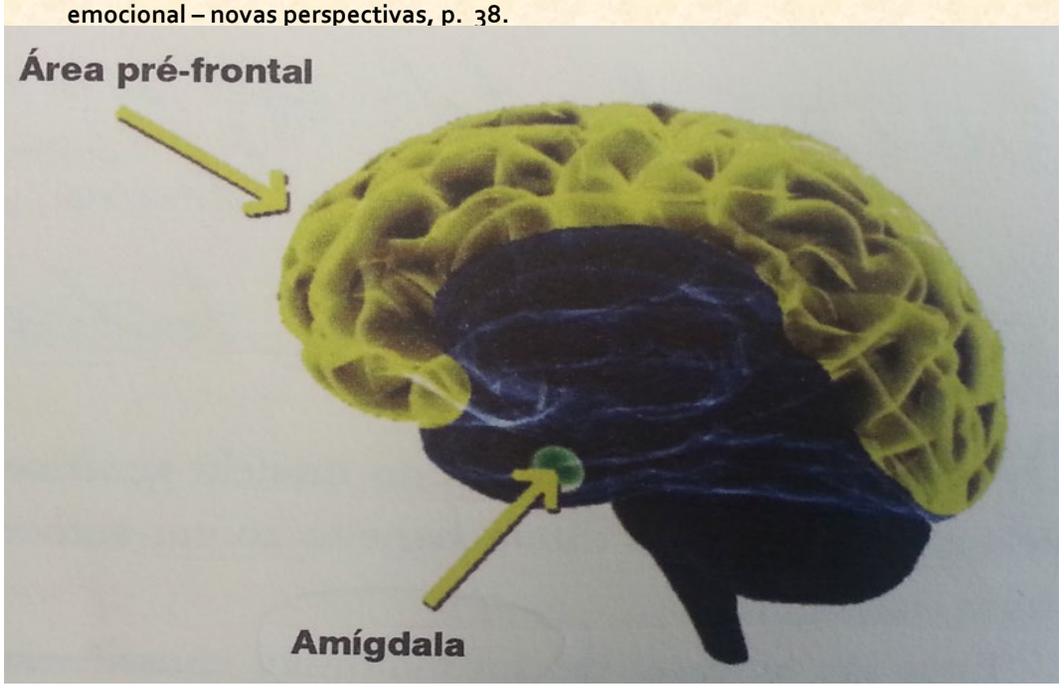
Terceira conclusão: se não capacitarmos o *staff* correcional e estes, sucessivamente, não passarem tais ensinamentos aos membros do Ministério Público, teremos profissionais emitindo decisões completamente à deriva, orientados pelos seus instintos mais primitivos, emoções mais egoístas e toda sorte ou não sorte de origens motivacionais, o que, no mínimo, não é compatível com a missão da Instituição do Ministério Público de transformação social e de atendimento ao interesse público com profissionalismo e eficiência.

Por isso, é o fundamental o treinamento nas práticas de autocontrole, autoanálise, autorregulação e lucidez, para a tomada de decisão mais profissional, o que não significa pretender um agente ministerial robô e racional, mas sim um servidor público que se compreende e possui algum controle sobre suas emoções, não sendo um escravo controlado por elas.

Necessário saber, então, que, em nosso cérebro, as amígdalas são o radar da ameaça, sendo elas estruturas existentes no sistema límbico, o chamado cérebro mamífero[21], responsável pelas reações de LUTA-FUGA ou PARE.

A figura abaixo mostra a localização das amígdalas:

AUTODOMÍNIO – a autorregulação da emoção e dos impulsos depende grandemente da interação entre o córtex pré-frontal esquerdo – centro executivo do cérebro – e a amígdala. Daniel Goleman, ph.D., O cérebro e a inteligência emocional – novas perspectivas, p. 38.



Amígdala é o **RADAR DO CÉREBRO PARA A AMEAÇA**, sendo o ponto de disparo da **angústia, da raiva, do impulso, do medo** = sentimentos negativos.

Faça o teste com você mesmo(a), colega: primeiro imagine que você foi consultar um médico, e ele lhe pediu que realizasse vários exames e deixou escapar algum comentário que fez com que você ficasse preocupado(a) em relação à sua saúde. Ao final, ele o(a) questiona se quer uma consulta para a semana seguinte, ou para a segunda semana. Seus gânglios de base analisarão ambas situações, provavelmente indicando que, para a melhor regulação da vida, já que talvez exista algo grave, mais indicado seria a primeira semana, por óbvio não sendo o caso de esperar até a segunda semana. Aliado a isso, as amígdalas, o radar do cérebro límbico da ameaça, por causa do medo, orientará a atenção para a opção pela primeira semana, e, após prós e contras racionais – mas isso só no último estágio da tomada de decisão, pois em

21 KAKU, Michio. *O FUTURO DA MENTE – A Busca científica para entender, aprimorar e potencializar a mente*. Tradução de Angela Lobo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2015, páginas 36 e 37: "Para dar sentido à estrutura aparentemente aleatória do cérebro, em 1967 o dr. Paul Maclean, do National Institute of Mental Health, aplicou ao cérebro a teoria da evolução proposta por Charles Darwin. Ele dividiu o cérebro em três partes. (Desde então, outros estudos acrescentaram muitos detalhes, mas usaremos esse modelo como um princípio básico de organização para explicar a estrutura geral do cérebro.) Primeiro, ele observou que as partes central e posterior, contendo o tronco encefálico, o cerebelo e os gânglios de basais, são quase idênticas às do cérebro dos répteis. Conhecidas como constituintes do `cérebro reptiliano´, elas são as estruturas cerebrais mais antigas, governando as funções animais básicas, como equilíbrio, respiração, digestão, batimentos cardíacos e pressão sanguínea. Elas controlam também comportamentos como enfrentamento, caça, acasalamento e territorialidade, necessários para a sobrevivência de anos. À medida que evoluímos de répteis para mamíferos, o cérebro foi se tornando mais complexo, expandindo-se e criando estruturas inteiramente novas. Formou-se assim o `cérebro mamífero´, ou sistema límbico, localizado perto do centro do cérebro, rodeando partes do reptiliano. O sistema límbico é proeminente em animais que vivem em grupos sociais, como os macacos. Também possui estruturas relacionadas com as emoções. Como a dinâmica dos grupos sociais pode ser muito complexa, o sistema límbico é essencial para identificar possíveis inimigos, aliados e rivais.... Por fim, temos a terceira e mais recente região do cérebro mamífero, o córtex cerebral, que é a camada externa do cérebro. A última estrutura cerebral a surgir da evolução é o neocórtex (que significa `casca nova´). Tal estrutura governa o comportamento cognitivo superior, sendo mais desenvolvida em humanos. Ocupa 80% da nossa massa cerebral, apesar de ser fina como um guardanapo... Em certo sentido, o cérebro humano é como um museu, guardando resquícios dos estágios anteriores de nossa evolução ao longo de milhões de anos, expandindo para fora e para frente em tamanho e função."

realidade ela já está tomada pelo inconsciente – para sustentar a atenção determinada pelas estruturas de base, surge em nível consciente a decisão que "juramos de pés juntos" que foi uma decisão racional!

Agora, figure o mesmo exemplo, colega, mas em um caso no qual seu dermatologista afirma que você possui alguns sinais benignos, e que seria adequado extraí-los, mas que poderia ser feito tanto na primeira semana, como na segunda. Neste caso, os mesmos centros encefálicos de base avaliarão os sentimentos das emoções (quando as emoções são percebidas em nível consciente temos o que chamamos de sentimentos. Se emoções são programas de ação automáticos, os sentimentos são a percepção desses programas pela consciência), identificando a ausência de medo ou ameaça, e confrontando com a lembrança da enorme quantidade de trabalho profissional que na próxima semana terá, com reuniões, etc.. Esse último dado projetado no futuro pela imaginação do nosso córtex pré-frontal causará mal-estar, na medida em que a consulta poderá atrapalhar o trabalho, tudo isso motivando você a escolher a segunda semana. Ou seja, mais uma vez, emoção e razão atuando em conjunto.

Apenas para ilustrar, uma técnica singela para diminuir a influência das amígdalas, que, ante a ameaça, despejam cortisol e adrenalina e promovem a tomada de decisões precipitadas, irrefletidas e desastrosas, é o "uso de perguntas".

Com efeito, em vez de reagir a uma palavra mal colocada na audiência, exaltar-se, partir para o ataque verbal, o profissional Ministerial formulará uma pergunta ao agressor: "Por que motivo o senhor advogado afirma que os membros do Ministério Público são arrogantes?". Isso obrigará a uma resposta do interlocutor: "Porque vocês acham que são os melhores e os paladinos da justiça".

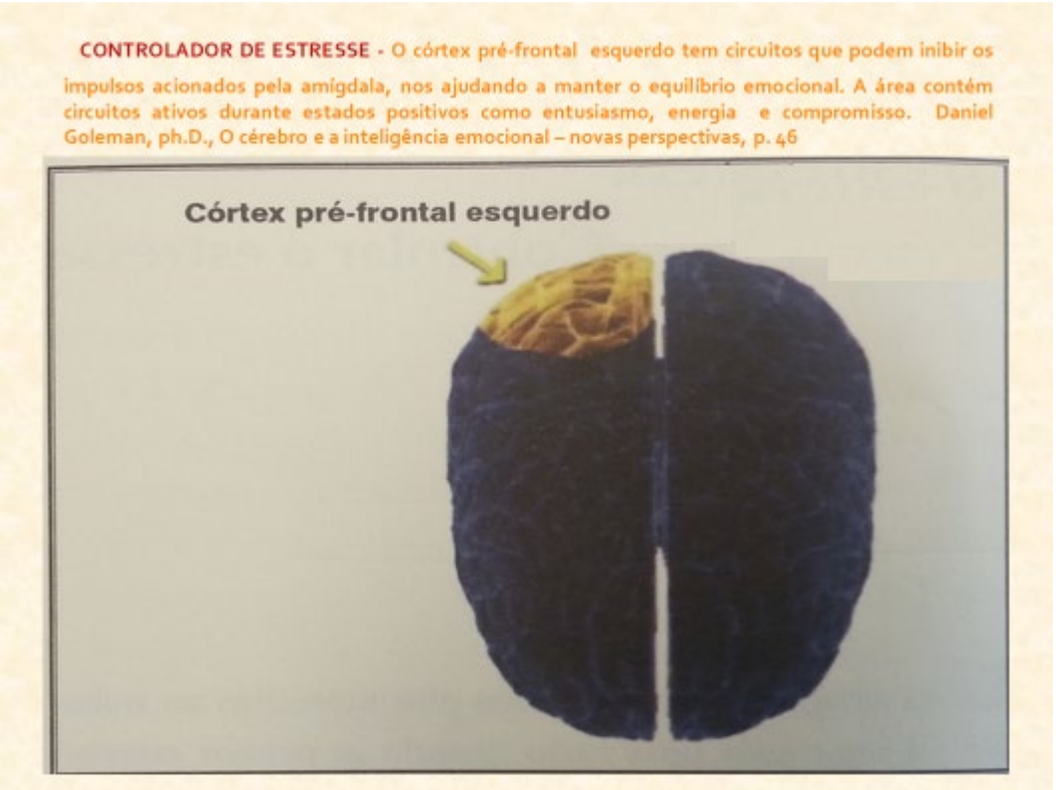
Faça outra pergunta agindo, e não reagindo: "Alguma atitude que adotei nesta audiência em relação ao senhor lhe pareceu arrogante?". Espera-se que nenhuma atitude arrogante o(a) colega tenha praticado, pois já estará capacitado, fazendo com que o interlocutor acabe embaraçado ante a inexistência de algum fato concreto, o que fará com que saia das afirmações generalistas, abstratas, agressivas e impróprias, e se enquadre no contato humano do momento, que nada tem de arrogante. A resposta já estará mais branda: "É que pareceu a mim que o Dr. Promotor estaria notificando meu cliente para imputar-lhe algo que não existiu".

Chegamos ao ponto do acolhimento: "O Ministério Público possui a missão imparcial de defesa do interesse público e da relevância social. Desejamos, portanto, apenas, apurar se as posturas que a empresa a qual o senhor muito bem defende estão adequadas à legislação, pois entendemos o fundamental papel desta no desenvolvimento social, na criação de empregos, e respeitamos isso".

Em nível neuronal, a técnica do uso de perguntas funciona perfeitamente, porque, ao fazermos as perguntas, usamos o córtex pré-frontal esquerdo, que é o centro executivo do órgão, responsável pelas seguintes funções[22]: a) gerenciamento de emoções; b) motivação centrada em metas; c) adaptabilidade; d) iniciativa; e) propósito da vida e grandes objetivos que dão significado à nossa existência = **BEM-ESTAR.**

22 GOLEMAN, Daniel. *O Cérebro e a Inteligência Emocional – Novas Perspectivas*. Tradução Carlos Leite da Silva. Rio de Janeiro: Objetiva. 2012, página 37.

Abaixo a sua localização:



O córtex pré-frontal esquerdo, nas palavras de Daniel Goleman[23], "é o lugar do controle cognitivo, regulando a atenção, a tomada de decisões, a ação voluntária, o raciocínio e a flexibilidade de resposta".

Portanto, ante a agressões verbais, ameaças e acusações do interlocutor, seja na condição de negociador, seja de mediador, de professor ou de conciliador, a imediata reação do organismo é a automática ativação das amígdalas, com a promoção do despejo de adrenalina e cortisol na corrente sanguínea, aumentando os batimentos cardíacos e iniciando o procedimento FUGA-LUTA-PARE[24].

Para entender como acontece a ativação dos circuitos neurais, precisamos saber que os neurônios são células, e estas são pequenas usinas que funcionam com base em dois combustíveis, quais sejam: oxigênio e glicose.

Assim, para que sejam ativados os circuitos (reunião organizada de neurônios) das amígdalas, e para que estas adotem a ação de despejar adrenalina e cortisol, iniciando a LUTA-FUGA-PARE (normalmente o que acontece é uma atitude REATIVA), o sangue é direcionado para elas, porque é o sangue o transportador do oxigênio e da glicose usados nas ações a serem implementadas.

Como funciona, então, o uso de perguntas, como regulador das amígdalas, executando a tarefa do AUTOCONTROLE?

23 Ob. Cit. Página 38.

24 GOLEMAN, Daniel. Ob. cit. Páginas 46 e 47: "Richard Davidson, que administra o Laboratório para a Neurociência Afetiva na Universidade de Wisconsin, realizou pesquisas influentes nas áreas pré-frontais esquerda versus direita. Seu grupo de pesquisa descobriu que quando estamos nas garras de um sequestro ou sob a agitação de emoções aflitivas, há níveis de atividade relativamente altos no córtex pré-frontal direito. Mas quando nos sentimos muito bem – entusiasmados, energizados, como se pudéssemos aguentar tudo – a área pré-frontal esquerda se acende... As pessoas que têm mais atividade no esquerdo do que no direito têm mais tendência a usufruir de emoções mais positivas, e maior quantidade de emoções positivas no dia a dia. As que têm mais atividade no direito são propensas a terem emoções mais negativas.". Portanto, a felicidade tem um caráter bastante objetivo, estando localizada no lado esquerdo da parte pré-frontal, sendo que a tristeza e a depressão, no lado direito.

Simples. Para que o(a) agente ministerial possa elaborar suas perguntas, são usados os circuitos racionais do córtex pré-frontal esquerdo, acima referido. Nessa atividade, para que as palavras e frases sejam criadas nas dimensões sintática e semântica, é necessário que o sangue se desloque predominantemente para o córtex pré-frontal, deixando de predominar a existência de sangue nas amígdalas. O resultado é que a pessoa começa a se acalmar, porque o "radar do cérebro para a ameaça" (amígdalas) para de receber o aporte de glicose e oxigênio, passando a predominar o sangue na área do raciocínio.

É óbvio e lógico: se a ativação das amígdalas perde força, a pessoa começa a se acalmar gradativamente, passando, a cada pergunta formulada, a ter mais autocontrole sobre suas ações.

É o clássico conselho do "contar até 10". O problema está no fato de que, em uma interlocução intensa, não podemos pedir um tempo para contar até 10, mas podemos fazer isso por intermédio da técnica profissional do uso de perguntas.

Veja-se que o fenômeno é de mão dupla, na medida em que, após ter sido feita a pergunta pelo(a) agente ministerial, seu interlocutor fica obrigado a respondê-la, ocorrendo a mesma transferência de sangue das amígdalas da pessoa que ameaçou e chamou o membro do Ministério Público de arrogante, para o seu córtex pré-frontal esquerdo, o qual receberá oxigênio, glicose, e formulará uma resposta, seguindo-se toda a sucessão de perguntas e respostas, na forma figurada no exemplo acima proposto. Como resultado, as perguntas acalmarão também o interlocutor que iniciou a tentativa de agressão verbal ao(à) agente ministerial.

Suzana Herculado-Housel[25] sintetiza o fenômeno:

> Acordado ou dormindo, pensando ou sonhando, fazendo contas ou andando de bicicleta, nosso cérebro precisa sempre do mesmo volume de sangue circulando: são 750 ml, ou uma garrafa de vinho cheia, passando por minuto...Se você já cometeu a insensatez de comer uma baita refeição e ir malhar logo depois, provavelmente teve a experiência desagradável de ver o mundo sumir...e desmaiar. É o que os médicos – e as avós – adoram chamar de congestão. Tudo acontece por causa de uma briga por sangue. Os músculos, subitamente requisitados, tentam roubar do estômago o sangue que ele estava monopolizando para a digestão. O estômago reage violentamente, como num cabo de guerra, puxando tudo de volta das extremidades do corpo (por isso você fica com as mãos friiias...). Na confusão, acaba roubando sangue do cérebro também... e por isso você rapidamente desmaia. O que é a melhor coisa que poderia acontecer: assim você para de fazer o exercício – que, aliás, não deveria mesmo estar fazendo – e, na horizontal, o sangue rapidamente volta ao cérebro na devida quantidade...Toda a glicose, ou açúcar, que o cérebro consome precisa chegar *on-line*, quer dizer, no momento em que é necessária. E como é necessária o tempo todo... Isso tudo parece muito esquisito, porque, afinal, se o cérebro trabalha ´mais´ para fazer uma conta, deve precisar de mais energia, portanto, de mais glicose, portanto, de mais sangue para trazer a glicose...e como é então que não muda? Quando, na década de 1960, tornou-se possível medir o fluxo de sangue no cérebro, os cientistas ficaram embasbacados com sua constância. Mas a resposta chegou logo, quando começaram a medir o fluxo em cada pedacinho do cérebro: **há mais sangue, sim, nos lugares mais ativos – e menos sangue nos outros, de modo que fica tudo equilibrado.** (grifos meus)

Essa é uma conclusão incrível oferecida pela neurobiologia, que explica o porquê do grande êxito da técnica do uso de perguntas, ensinadas em todos os cursos de mediação e de negociação!

Temos, portanto, um sistema de vasos comunicantes em que ora uma área, ora outra, estará recebendo maior aporte de alimento – glicose e oxigênio –, sendo esse exatamente o motivo pelo qual é possível o diagnóstico quase preciso da ativação cerebral por intermédio da famosa Ressonância Magnética Funcional.

25 *O Cérebro nosso de cada dia – Descobertas da neurociência sobre a vida cotidiana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2012, páginas 39 e 40.

Portanto, o uso de perguntas entendido pela neurobiologia é uma técnica bastante eficaz de autocontrole não reativo, mas ativo, no qual seu executor se acalma e também acalma o outro que eventualmente esteja dominado pela raiva, pelas amígdalas.

Eis um grande diferencial do ensino pautado pela neurobiologia: a pessoa entende por que, agindo de determina maneira, valendo-se de técnica como a ora posta sob análise, os resultados são eficientes!

Isso traz *expertise* ao profissional, agregando também no âmbito pessoal possibilidades de uma vida mais pacífica e harmônica, a partir dos benefícios oferecidos pelos métodos autocompositivos.

A neurobiologia esclarece, da mesma forma, que, no estudo e prática da negociação, da mediação, da conciliação, das práticas restaurativas, é fundamental entendermos minimamente como funcionamos, bem como de que maneira nosso organismo atua nos eventos emocionais, felizes ou tristes, para que tenhamos maior êxito na resolução de conflitos, controvérsias e problemas.

Parece bastante distinto simplesmente orientar os praticantes de métodos autocompositivos, sejam alunos, sejam mediadores, membros do Ministério Público, servidores ou juízes, dizendo que têm que se valer do uso de perguntas porque elas podem prospectar reflexões, informações e contextualizações, quando, em realidade, a técnica do uso de perguntas é muito mais do que isso, constituindo-se em uma estratégia de AUTODOMÍNIO, de AUTOCONTROLE e AUTORREGULAÇÃO, que promove alterações e consequências físicas e emocionais no corpo e na mente.

Voltando ao exemplo proposto acima, de uma potencial situação de conflito e quebra de diálogo, que certamente surgiria da reação do membro ministerial não capacitado(a) ao ataque sofrido, caso se exaltasse, o relacionamento seria transmutado pela singela técnica do uso de perguntas em algo produtivo e benéfico para toda a sociedade. Ou seja, o diálogo produtivo construído com *expertise,* profissionalismo e eficiência!

A correta capacitação igualmente oportuniza a tomada de decisão auscultando os chamados "sentimentos viscerais". Os gânglios de base têm ligações muito fortes com o trato gastrointestinal (vísceras). Portanto, ao se tomar uma decisão, um senso visceral de ela ser certa ou errada também é uma informação importante.[26] O nervo vago é um nervo intracraniano que transmite informações sensoriais entre o tronco cerebral e muitos dos órgãos vitais, coração, pulmões[27], e, principalmente, o intestino, onde muitos neurônios, por incrível que pareça, existem.

26 GOLEMAN, Daniel. Ob. cit., páginas 21 e 22.

27 CUDDY, AMY. *O Poder da Presença – Como a LINGUAGEM CORPORAL pode ajudar você a aumentar sua AUTOCONFIANÇA*. Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2016, página 163: "Quando o nervo vago está realizando sua função (ou seja, quando temos um tônus vagal alto), ele sinaliza ao coração que desacelere, e aos pulmões, que respiram mais profundamente, promovendo um estado de calma. (Maratonistas, nadadores e ciclistas costumam possuir tônus vagal alto.) Nas situações em que nosso corpo tem uma reação de estresse aguda e o sistema nervoso simpático assume o comando e desencadeia a reação de lutar ou fugir, o nervo vago é inibido... Algumas situações que exigem prontidão e adrenalina – como um desafio mental ou uma ameaça física – reduzem naturalmente o tônus vagal e provocam uma reação de estresse. Mas com frequência nossa reação de estresse entra em ação desnecessariamente, o que pode ter resultados negativos. No repouso, o tônus vagal alto está associado à saúde física e mental positiva, enquanto a inibição vagal excessiva e continuada tem sido associada a altos níveis autodeclarados de estresse, ansiedade e depressão. Eis a boa notícia: na verdade, temos algum controle sobre nossos sistemas nervoso simpático e parassimpático. Como vimos, o nervo vago transmite informações entre o tronco cerebral e os órgãos do corpo. O tráfego flui nos dois sentidos. Val der Kolk explica: `Cerca de 80% das fibras do nervo vago (que conecta o cérebro a muitos órgãos internos) são aferentes, ou seja, vão do corpo ao cérebro. Isso significa que podemos treinar diretamente nosso sistema de estimulação pela forma como respiramos, cantamos ou nos movimentamos, um princípio que tem sido utilizado desde tempos imemoriais em lugares como China e Índia.´ Reserve um segundo agora para se concentrar em sua respiração; inspire rapidamente, depois solte o ar devagar. Mais uma vez: inspire por dois segundos, depois expire por uns cinco segundos. Notou alguma coisa? A expiração lenta ativa seu sistema nervoso parassimpático, reduz sua pressão arterial e aumenta sua VFC (variabilidade da frequência cardíaca). Centenas de estudos mediram os efeitos da respiração focada no relaxamento: os resultados psicológicos incluem ansiedade e depressão reduzidas, bem como aumento do otimismo, do controle emocional e do controle da dor; os resultados comportamentais incluem redução da agressividade e de comportamentos impulsivos, bem como maior controle dos vícios e melhor desempenho no trabalho e nos estudos."

Aqui ilustrações dos gânglios de base[28]:



Destarte, o processo acontece assim: objetivando um bom futuro, analisaremos inconscientemente e, após, conscientemente, os dados do presente, confrontando-os com os dados do passado inclusos nos gânglios de base, a fim de escolher a melhor das opções para a regulação da vida do nosso organismo, seja quanto ao que comer, ao que beber, seja ao que decidir no processo, ou a forma como se postar em uma negociação, mediação ou conciliação nos vários papéis que esses cenários oferecem. Em síntese, **a tomada de decisão envolve atividades instintivas, emocionais e racionais em série.**

António Damásio[29] apresenta lúcidas palavras sobre o tema:

> *(...) antes* de aplicar qualquer análise de custos/benefícios às premissas, e antes de raciocinar com vistas à solução do problema, sucede algo importante. Quando lhe surge um mau resultado associado a uma dada opção de resposta, por mais fugaz que seja, você sente uma sensação visceral desagradável. Como a sensação é corporal, atribuí ao fenômeno o termo técnico de estado *somático* (em grego, *soma* quer dizer corpo); e, porque o estado `marca´ uma imagem, chamo-lhe *marcador*. Repare...que uso somático na acepção mais genérica (aquilo que pertence ao corpo) e incluo tanto as sensações viscerais como as não viscerais quando me refiro aos marcadores-somáticos.
>
> Qual a função do *marcador-somático*? Ele faz convergir a atenção para o resultado negativo a que a ação pode conduzir e atua como um sinal de alarme automático que diz: atenção ao perigo decorrente de escolher a ação que terá esse resultado. O sinal pode fazer com que você rejeite *imediatamente* o rumo de ação negativo, levando-o a escolher outras alternativas. O sinal automático protege-o de prejuízos futuros, sem mais hesitações, e permite-lhe depois *escolher entre um número menor de alternativas*. A análise custos/benefícios e a capacidade dedutiva adequada ainda têm o seu lugar, mas

28 Em: <https://www.google.com.br/search?q=g%C3%A2nglios+de+base+e+estruturas&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjZzMPpjbDYAhVBGJAKHchPBDoQ_AUICigB&biw=1920&bih=974#imgdii=1Ef-zaaJG5uWmM:&imgrc=rxc1bwxDqWA-WM>. Acesso em: 29 dez. 2017.

29 *O Erro de Descartes – Emoção, Razão e o Cérebro Humano*. Tradução Dora Vicente Georgina Segurado. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, páginas 163 e 164.

> só *depois* de esse processo automático reduzir drasticamente o número de opções. Os marcadores-somáticos podem não ser suficientes para a tomada de decisão humana normal, dado que, em muitos casos, mas não em todos, é necessário um processo subsequente de raciocínio e de seleção final. Mas os marcadores-somáticos aumentam provavelmente a precisão e a eficiência do processo de decisão. Sua ausência as reduz...Em suma, *os marcadores-somáticos são um caso especial de uso de sentimentos gerados a partir de emoções secundárias. Essas emoções e sentimentos foram ligados, pela aprendizagem, a resultados futuros previstos de determinados cenários*.

Quando um marcador-somático (um sentimento visceral) negativo é justaposto a um determinado resultado futuro, a combinação funciona como uma campainha de alarme. Quando, ao contrário, é justaposto um marcador-somático positivo, o resultado é um incentivo.

Os marcadores-somáticos não tomam as decisões por nós. Ajudam o processo de decisão dando destaque a algumas opções, tanto adversas, como favoráveis, e eliminando-as rapidamente da análise subsequente.

Não é difícil vislumbrar que o aprimoramento ou, no mínimo, o cuidado e a atenção para as questões emocionais, as técnicas conversacionais e o estudo de princípios psicológicos básicos resultarão em melhores relacionamentos no ambiente de trabalho, maior facilidade para que se possa encontrar convergência nas questões laborais, melhor troca de informações entre Corregedoria e agentes do Ministério Público, tudo isso resultando na consecução de eficiência no trabalho Ministerial.

Assim, já bastante desenvolvida nas Corregedorias a vertente da inspeção, é preciso que se implemente a segunda vertente atinente à ***orientação***, sendo a matéria dos métodos autocompositivos a melhor motivação para tanto, principalmente porque proporciona o aprofundamento do autoconhecimento emocional, promovendo a formulação de tomadas de decisão mais profissionais, refletidas e adequadas para a regulação das controvérsias, conflitos e problemas sociais.

Não poderia perder esta oportunidade de apresentar em uma publicação de alta relevância como a Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público este sério e inédito estudo sobre neurobiologia e métodos autocompositivos, que venho desenvolvendo há muitos anos.

Se realmente desejamos a transformação social, antes temos de experimentar a nossa própria transformação individual como pessoas e agentes ministeriais.

Isso inevitavelmente passa por uma alteração da nossa cultura e dos nossos dogmas, sendo o principal deles o dogma da decisão racional. Um dogma que não encontra respaldo algum na realidade científica e na realidade vivida, e que tem contribuído para a criação de estruturas administrativas e psicológicas formais, abstratas, irreais, inadequadas e ineficientes. Por isso, coloco o tema à reflexão.

Não estaríamos sendo ludibriados pelo dogma da decisão estritamente racional, enganados pela ilusão do controle, do domínio, quando, em realidade, o direcionamento da atenção para o autoconhecimento e para a autoauscultação pode nos conduzir a resultados decisórios mais profícuos?

3.4. Replicação da capacitação aos agentes ministeriais e servidores

Continuando a capacitação, e de molde a disseminar a cultura não adversarial, na medida em que os(as) colegas Corregedores(as) concluírem estar aptos a executar suas funções de orientação no âmbito dos métodos autocompositivos, será iniciado o estágio de transferência dos conteúdos e práticas sobre os novos conhecimentos para os(as) colegas vinculados(as) a cada um(a) dos(as) Corregedores(as).

A transferência que acima se prevê, em realidade, é troca de informações, porque os(as) Corregedores(as) estarão em constante recepção e aprendizado de novas experiências que lhes estarão sendo passadas pelos(as) Agentes Ministeriais e Servidores(as) com quem têm contato. Essa reciprocidade deve ser

ressaltada, na medida em que o exercício da humildade ativa se impõe na área dos métodos autocompositivos, como ferramenta básica para que se processem a escuta, a reflexão e o progressivo aprendizado.

Propõe-se, então, a alteração da denominação dos deslocamentos até as Promotorias, passando a serem chamados de *encontros de inspeção, avaliação e orientação*, cujo resultado será a produção de um *relatório de inspeção, avaliação e orientação*.

Veja-se que apenas se agrega de maneira ostensiva na denominação das visitas às Promotorias a função de *orientação* prevista na Lei. Também se promove o fortalecimento da raiz de unidade do Ministério Público com a palavra *encontro* (convergência, consenso, e não confronto). Ainda o termo *encontro* é compatível com a filosofia de cooperação/pacificação que anima este projeto, trazendo para o relacionamento entre a Corregedoria e os membros do Ministério Público em geral um acréscimo em termos de confiança e colaboração ("laborar junto"), com consequências positivas para o serviço público realizado pela Instituição.

Na dimensão do *encontro*, pretende-se que a transferência de conteúdos e de práticas, da mesma forma e simultaneamente, possa assumir via de "mão dupla", na qual, reciprocamente, aconteçam trocas de informações sobre os métodos autocompositivos, de modo a que o(a) Corregedor(a) possa estar em constante atualização pela dinâmica das situações concretas vivenciadas pelos(as) colegas a ele(a) vinculados.

A sugestão inicial é a de que seja agregado a cada encontro com os membros do Ministério Público vinculados(as) ao(à) respectivo(a) colega da Corregedoria um período de, no mínimo, 45 minutos para que sejam abordados somente assuntos atinentes à matéria dos autocompositivos. A proposta ora formulada, aliás, como todas, fica aberta à reflexão, a fim de que seja melhorada.

Esse período de 45 minutos tem o nome de ***Espaço de Diálogo Intrainstitucional – EDI***.

Os(as) colegas da Corregedoria devem utilizar o tempo acima sugerido (o EDI) para transmitir conteúdos e práticas desenvolvidos na capacitação, assim como para que estejam disponíveis para desenvolver junto aos (às) colegas das comarcas soluções resolutivas extrajudiciais que venham a ser mais adequadas para a solução de problemas locais, regionais ou, até mesmo, nacionais e internacionais, já que temos uma ampla fronteira com inúmeros assuntos não resolvidos. Deve ser ressaltado nesse aspecto que, por vezes, é gasto pelo(o) Corregedor(a) tempo excessivo em aferições formais relativas a números de peças apresentadas ao Poder Judiciário ou outras condutas formais que poderiam ser entregues ou coletadas com igual qualidade pelos servidores da Promotoria ou da Corregedoria, enquanto nenhuma estratégia não processual é traçada para o atendimento de problemas sociais com crianças, saúde, segurança, etc., o que poderia emergir de uma simples conversa com o(a) Corregedor(a) capacitado durante o ***EDI***.

Essa é uma técnica de trabalho cooperativo que pode ser harmonizada entre a Corregedoria e os(as) respectivos(as) membros vinculados, que promove eficiência, porque aporta, principalmente aos(às) colegas mais modernos(as), a segurança de que, de fato, estão sendo *orientados*, e não meramente *fiscalizados* ou *inspecionados*, trazendo resultados extremamente positivos para o âmbito profissional e pessoal, sabido que quem trabalha tranquilo, com segurança e apoio, trabalha com maior bem-estar, produzindo, consequentemente, com melhor qualidade. Exemplos podem ser dados nesse sentido: a) a mera sugestão ao(à) colega da comarca, por parte do(a) Corregedor(a) treinado e experiente, para que a interlocução sobre eventual fechamento da creche municipal seja feita na própria creche, e não no gabinete da Promotoria, seria uma estratégia de negociação básica para convencer o Prefeito a continuar investindo na Instituição de atendimento infantil. Tal técnica de planejamento foi utilizada por colega de comarca de Minas Gerais e resultou na obtenção de acordo importante no qual a creche não foi fechada, haja vista que, ao visualizar a carência das crianças, o agente público repensou e concluiu que seria inviável o intento inicial de fechamento; b) a singela possibilidade de serem discutidas com os(as) Corregedores(as) melhores estratégias de resolução extrajudicial de problemas, em um espaço de tempo específico para tanto, por si só, promoverá uma profunda alteração na filosofia de trabalho da Corregedoria, porque colocará a Corregedoria e o(a) respectivo(a) colega vinculado(a) no "mesmo lado da mesa", e não "um contra o outro" (cultura colaborativa, e não mais competitiva).

É importante ressaltar que, na medida em que se estrutura uma proposta para que a Corregedoria passe a trabalhar com os métodos autocompositivos, tal empreendimento tem de ser efetivo, devendo haver coerência entre o discurso cooperativo/colaborativo e a prática, sendo esta a única forma para que se promova a CONFIANÇA, que é o "cimento" do sistema que se busca criar.

São importantes os esclarecimentos supra, porque o intuito de alteração cultural tem como primeiro passo a mudança de filosofia, de valores, de princípios orientadores das estruturas correcionais, e essa mudança precisa ser concretizada por meio de práticas, posturas, condutas, fluxos de trabalho e de interação que possam ser agregados ao cotidiano de labor da Corregedoria. De nada vale promover capacitações, estudos, palestras, se essas técnicas e novas ferramentas não forem exercitadas tanto pelos(as) colegas Corregedores(as) como pelos membros do Ministério Público a eles vinculados.

Da mesma forma, funciona como amparo para a promoção da mudança cultural a institucionalização das práticas, mesmo que singelas e corriqueiras como a ora proposta, trazendo para o espaço da impessoalidade, da legalidade e da eficiência boas condutas que passam a integrar o dia a dia da atuação da Corregedoria.

Podem, por exemplo, para o melhor desenvolvimento do trabalho, os(as) Corregedores(as) responsáveis pelo encontro deliberarem pela necessidade de estarem assessorados(as) por servidor da Corregedoria, o qual ficará encarregado da coleta de dados técnicos necessários para a formatação do relatório, cabendo ao(à) Corregedor(a) executar, prioritariamente, as atividades de ***expertise*** profissional, dentre elas as atinentes aos métodos autocompositivos.

As atividades realizadas no ***Espaço de Diálogo Institucional – EDI*** serão registradas no compartimento do ***Relatório de Inspeção, Avaliação e Orientação*** relativo à ***orientação***, servindo, também, para o estabelecimento de metas resolutivas, estratégias, organização de redes de trabalho e encaminhamentos que eventualmente tenham sido deliberados na sessão.

As deliberações e encaminhamentos procedidos no *Espaço de Diálogo Institucional* serão registrados pelo setor de registros do COPA, servindo para fins estatísticos e de acompanhamento de metas, e estarão disponíveis ao(à) Corregedor(a) para o efeito de que possa estar constantemente atualizado quando do retorno à Promotoria ou Procuradoria visitadas. Assim será possível definir se as metas foram alcançadas e, com base nisso, quais os índices de resolutividade e de relevância social da atuação do membro do Ministério Público, concretizando-se, desta forma, os ditames da Recomendação nº 54/2017 do CNMP.

No mesmo sentido, e como segunda estratégia, poderão ser promovidos encontros (*EDIs*) mensais em uma das comarcas pertencentes ao grupo de membros do Ministério Público vinculado ao(à) respectivo(a) Corregedor(a), oportunidade em que todos poderão ou não levar seus casos complexos e discutir estratégias de resolução extrajudicial dos problemas, atividade de seminário essa que promoverá a **cooperação em equipes de trabalho** que estarão sendo unificadas em torno do(a) Corregedor(a) específico(a). Com isso, quebra-se a já vetusta maneira de se trabalhar isoladamente, e se passa à promoção de espaços de criatividade, inovação e eficiência, em que, do encontro de várias opiniões com a mente voltada para a resolutividade, possam ser sintetizadas estratégias mais adequadas e rápidas para solucionar os problemas, os quais muitas vezes são comuns ou afins. Esses espaços são denominados de ***Encontros de Resolutividade e Cooperação – ERCOO***, correspondendo a verdadeiras ***usinas de resolutividade***.

Os ***ERCOO*** poderão reunir colegas de algumas comarcas sob a responsabilidade de um(a) mesmo(a) Corregedor (a), todos os colegas vinculados a um(a) Corregedor(a), assim como poderão reunir colegas vinculados a vários(as) Corregedores(as), sendo livre a utilização desse espaço institucional para que sejam organizados encontros de autocomposição (negociação, mediação, conciliação, justiça restaurativa e negócios jurídicos processuais) também em áreas específicas, objetivando criar *expertise*, por exemplo, em negociações com Prefeitos, agentes públicos municipais, agentes estaduais vinculados ao setor penitenciário, negociação em colaborações premiadas, questões ambientais e tantas outras.

Esses ***Encontros de Resolutividade e Cooperação*** **– ERCOO**, da mesma forma, poderão ser o embrião para a criação de redes de trabalho, nas quais colegas vinculados(as) a um (a) Corregedor(a) tenham a possibilidade de trabalhar em conjunto, seja na esfera cível, seja na esfera criminal, resolvendo problemas comuns de criminalidade e delinquência infantil em cidades contíguas, assuntos de saúde em regiões abrangidas por várias comarcas, situações de fornecimento de serviços públicos inadequados, e tantas outras ocorrências fáceis de imaginar, sabido que as situações de conflitos nas comarcas, muitas vezes, repetem-se.

Várias ideias poderão ser acrescidas ao programa de implementação de práticas autocompositivas acima proposto, tais como a criação de capacitações específicas na matéria a partir de convênios com instituições de ensino da região correspondente ao grupo ou grupos vinculados aos(às) Corregedores(as), estando esse espaço aberto ao exercício da **CRIATIVIDADE** e da **INOVAÇÃO**.

O ***ERCOO*** servirá, portanto, como ferramenta principal para o urgente resgate da **UNIDADE INSTITUCIONAL** idealizado na Lei Complementar 40/1981, sob pena de avançar a fragmentação que tem assolado a Instituição Ministerial, e que tão expressivos reflexos negativos tem gerado em termos de ineficiência, lentidão e falta de efetividade na atuação do Ministério Público.

O que precisa ficar claro é a necessidade de agregar à filosofia de trabalho das Corregedorias (Corregedores e servidores) o fundamento de que não mais são exigidos apenas conhecimentos técnico-jurídicos atinentes à formulação da denúncia, do parecer, da audiência e sobre as variadas matérias jurídicas. A Constituição Federal de 1988, o Código de Processo Civil de 2015 (em especial o seu artigo 3º, § 3º) e a nossa legislação específica (antes apontada) impuseram a necessidade de que os órgãos de orientação e fiscalização, assim como os profissionais neles lotados, tenham o mesmo grau de proficiência nos temas da negociação, conciliação, mediação, justiça restaurativa e, até mesmo, em matéria de negócios jurídicos processuais.

Em um primeiro momento, como não poderia ser diferente, advém uma natural resistência à mudança. Isso aconteceu com o Estatuto da Criança e do Adolescente (criação de Conselhos Tutelares e de Promotorias específicas), com a Lei de Improbidade Administrativa, com o Código de Defesa do Consumidor, com as Leis Ambientais, existindo muitos outros exemplos, não sendo diferente agora. A alteração neste momento está no fato de que passarão os membros do Ministério Público a abrir espaço para a capacitação em áreas vitais para a convivência em sociedade e que estão indevidamente subaproveitadas, quais sejam: a) comunicação; b) linguagem; c) planejamento; d) diálogo; e) escuta ativa; f) controle emocional; g) psicologia e neurociência; h) cooperação; i) trabalho em redes; etc.

A proposta dos ***Encontros Individuais e Coletivos de Resolutividade e Cooperação*** **e** ***das Redes de Trabalho Cooperativo e Inovação*** é uma das vertentes de atualização dos trabalhos da Corregedoria de fácil implementação. A elas poderão ser agregadas outras práticas, como seminários intrainstitucionais de resolutividade, em que os colegas tenham espaço para desenvolver suas potencialidades criativas, contribuindo com novas ideias por intermédio do estímulo a pensamentos mais **amplos e contextuais,** que contemplem não somente a técnica jurídica, mas, principalmente, as habilidades do autocontrole, da não personalização do espaço público de trabalho, da boa comunicação e urbanidade, da melhoria da resolutividade, que muitas vezes não está na Lei, e sim na forma com que são conduzidas as interações.

Todas essas novas práticas poderão ter a cooperação dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição ou de outras estruturas semelhantes que venham a ser criadas. No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, temos o núcleo criado pelo Provimento 11/2016, que é o órgão da nossa Instituição que trata da matéria em questão.

Também poderão atuar os CEAFs e as Escolas Superiores do Ministério Público, fornecendo apoio e *expertise* didático-pedagógica, organizando estratégias curriculares, contratação de profissionais, seminários, encontros e, até mesmo, a produção de material didático, sabido que o Manual de Negociação e

Mediação do CNMP surgiu de uma parceria integrada, principalmente, pelo CEAF de Minas Gerais, o CNMP e o Ministério da Justiça.

3.5. Didática e produção de conhecimento

A quinta vertente do projeto será a produção de material didático por parte da Corregedoria, que possa abranger os conteúdos e práticas reputados como úteis e eficazes para a promoção e disseminação do tema atinente à resolução não adversarial de conflitos, controvérsias e problemas, no intuito de criar acervo com a *expertise* da Corregedoria, e que possa ser agregado à estrutura do órgão, a fim de que tenha continuidade, impessoalidade e dinamicidade.

Nesse desiderato, poderão ser organizadas cartilhas profissionais de conteúdos e boas práticas, as quais serão disponibilizadas aos colegas e servidores, servindo o Manual de Negociação e de Mediação editado pelo Conselho Nacional do Ministério Público como orientador básico relativamente aos métodos autocompositivos.

3.6. Propagação, visibilidade e acesso

A sexta vertente do projeto se orienta para a sua propagação, visibilidade e acesso. Nesse sentido, sugere-se a criação de sítio e respectivo *banner* na *intranet*, onde serão divulgados os objetivos do projeto, sua abrangência e possibilidades, o qual poderá ser acessado por todos os que trabalham na rede interna.

O *site* do Projeto COPA na intranet será identificado por *banner* de acesso virtual representado pela ***ÁRVORE COPADA*** caracterizadora do Sistema.



No sítio, existirá, além de ampla informação sobre o sistema, compartimento em que os profissionais do Ministério Público poderão fazer questionamentos, até mesmo sugestões e criação de redes, novos encontros e avanços institucionais em áreas variadas.

O Projeto COPA poderá expedir informativos sobre a resolutividade do sistema, nos quais serão apontados os casos tratados, sendo este mais um mecanismo de estímulo aos(às) colegas, pois poderão identificar demandas comuns já resolvidas em outros locais pela via consensual.

A comunicação dos resultados do Projeto COPA aos(às) colegas também servirá para unificar a Instituição, gerando uma nova vertente informativa sobre casos controvertidos semelhantes no espaço de trabalho do Ministério Público, constituindo um acervo de precedentes, usos e costumes que estará disponível a todos integrantes do Sistema.

Poderão ser promovidos encontros com outros Ministérios Públicos e o Conselho Nacional do Ministério Público, objetivando implantar o Projeto COPA em outras unidades da Federação, oportunizando, desta forma, que a cultura da pacificação e da cooperação brote em todo o Ministério Público Nacional.

Alcançados que sejam tais objetivos, poderá ser criado acervo nacional de precedentes, usos e costumes, o qual poderá ser acessado por membros do Ministério Público de todo o Brasil, consolidando-se, assim, o caráter de unidade e cooperação que perpassa o presente sistema.

Vislumbrando a possibilidade acima, poderão ser criadas campanhas institucionais de estímulo à utilização do Sistema COPA, no intuito de manter viva a chama da pacificação, da cooperação e do consenso.

3.7. Vertente seminal (semente evolucionária)

A sétima vertente consubstancia-se no intuito seminal deste projeto.

A teoria dos sistemas confirma que as unidades sistêmicas somente se estruturam quando há necessidade, adequação, compatibilidade, conexão e base sólida de valores.

Identifica-se como sétimo braço do sistema, portanto, a formação de profissionais do Ministério Público *experts* nos métodos autocompositivos, capazes de replicar a filosofia da pacificação, da resolutividade, da eficiência e da cooperação.

Pretende-se, portanto, a partir da agregação dos valores, práticas e posturas autocompositivas ao cotidiano de trabalho do Ministério Público, que tais experiências possam ser disseminadas na sociedade por intermédio da criação de estruturas de mediação comunitária, de mediação escolar, de mediação tributária, de mediação penal e de tantas outras possibilidades, de molde a que seja possível cumprir uma das principais metas do Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, que é a **TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**!

4. CONCLUSÕES

O MINISTÉRIO PÚBLICO, como Instituição de Estado destinada à promoção da JUSTIÇA e da CIDADANIA, precisa, antes, dar o exemplo, realizando uma profunda transformação nas suas estruturas adversariais, para que, avançando com inovação, com criatividade e com os sinceros intuitos de mudança, possa levar o paradigma da PAZ e da COOPERAÇÃO para toda a sociedade.

Mensagem final:

CONFLITO É O PRESENTE QUE A HUMANIDADE RECEBEU DA CRIAÇÃO PARA QUE SEJA EXPERIENCIADA A BELEZA DA ESPERANÇA E DO SONHO DE CONSENSO NA BUSCA DA PAZ, DA HARMONIA, DO APRENDIZADO E DA EVOLUÇÃO!

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tania. **Caixa de Ferramentas em Mediação – Aportes práticos e teóricos**. São Paulo: Dash, 2014.

BEAUREGARD, Mario, Ph. D.; O´LEARY, Denyse. **O Cérebro Espiritual – Uma explicação neurocientífica para a existência da alma.** Trad. Alda Porto. Revisão Técnica Fernanda Campos. Rio de Janeiro, Best Seller, 2010.

BELL, Vaughan Bell. **Beliefs about delusions.** Psychologist, v. 16, n.8, ago 2003.

BLOOM, Paul. Jornal Zero Hora de 24.08.2014, páginas 8 e 9.

COLLEN, Alanna. **10% Humano – Como os micro-organismos são a chave para a saúde dos corpo e da mente.** Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

CUDDY, Amy. **O Poder da Presença – Como a LINGUAGEM CORPORAL pode ajudar você a aumentar sua AUTOCONFIANÇA.** Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

DAMÁSIO, António R. **E O Cérebro Criou o Homem.** São Paulo: Companhia das Letras. Trad. Laura Teixeira Motta. 2011.

_____. **O Erro de Descartes – Emoção, Razão e o Cérebro Humano.**Tradução Dora Vicente e Georgina Segurado. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

DAVIDSON, Ricard j. BEGLEY, Sharon. **O Estilo Emocional do Cérebro – Como o funcionamento cerebral afeta sua maneira de pensar, sentir e viver.** Tradução de Diego Alfaro, Rio de Janeiro: Sextante, 2013.

DAWKINS, Richard. **O Gene Egoísta**. Trad. Rejane Rubino. São Paulo: Companhia das Letras. 2007.

EAGLEMAN, David. **Cérebro – uma biografia.** Tradução Rita Vinagre. Coordenação Bruno Fiuza. 1ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2017.

ESTEVES, Bernardo. **Suzana Herculano-Houzel**: O cru, o cozido e o cérebro. Disponível em: <http://www.fronteiras.com/artigos/o-cru-o-cozido-e-o-cerebro>. Acesso em: 3 nov. 2015.

FICHTNER, José Antônio, em palestra proferida no Global Mediation Rio, em 27 de novembro de 2014, no Auditório da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro.

FOCO**. A atenção e seu papel fundamental para o sucesso.** Tradução Cássia Zanon. 1ª edição. Rio de Janeiro: Objetiva. 2014.

FOX, Erica Ariel. **Mais do Que Chegar ao Sim – Método de Negociação Oficial da Harvard**. Trad. Cristina Yamagami. 1ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMMA DE AZEVEDO, André. **Perspectivas Metodológicas do processo de mediação:** apontamentos sobre a autocomposição no direito brasileiro. Estudos de Arbitragem e Negociação. Vol. 2.

Disponível em: <HTTP://www.ascos.org.br/livros/estudos-de-arbitratem-mediacao-e-negociacao-vol2/se>;. Acesso em: 3 dez. 2013.

GOLEMAN, Daniel**. Cérebro e inteligência emocional – Novas Perspectivas.** Tradução Carlos Leite da Silva. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

GUIMARÃES, Francisco Silveira. Neurociência da Mente e do Comportamento. Coordenador Roberto Lent. **Substâncias Psicoativas.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan. 2013.

HERCULNO-HOUSEL, Suzana. **Sexo, Drogas, Rock´n´roll e chocolate – O Cérebro e os Prazeres da Vida Cotidiana – De tudo o que é bom a gente quer mais. Mas como O Cérebro decide o que é bom?.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Vieira e Lent. 2012;

_____. **Cérebro Nosso de Cada Dia – Descobertas da Neurociência sobre a vida cotidiana.** 2 ed. Rio de Janeiro:Vieira ET Lent, 2012.

JONES, Alam. **Instituto for Brain Sciense.** Disponível em: <http://www.ted.com/speakers/allan_jones>. Acesso em: 26 ago. 2014.

KAHNEMANN, Daniel. **Rápido e Devagar – Duas Formas de Pensar.** Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAKU, Michio. **O FUTURO DA MENTE – A Busca científica para entender, aprimorar e potencializar a mente.** Tradução de Angela Lobo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2015.

LINDSTROM, Martin. **A Lógica do Consumo – Verdades e mentiras sobre porque compramos.** Tradução Marcelo Lino. Rio de Janeiro: Harper Collins Brasil, 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **1º Relatório 2014-2015 da Estratégia Nacional de Não Judicialização**. Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

MLODINOW, Leonard. **Subliminar. Como o Inconsciente influencia nossas vidas**. Trad. Claudio Carina. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **O Princípio da Vulnerabilidade no Contrato, na Publicidade e nas Demais Práticas Comerciais**. 3ª ed. rev. ampl. e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009;

_____. **Macrorrelação Ambiental de Consumo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2013.

PHIPPS, Carter. **Evolucionários – Revelando o potencial espiritual e cultural de uma das maiores ideias da ciência**. Tradução Mário Molina. 1ª edição. São Paulo: Cultrix, 2014.

ROSENBLUM, Bruce; KUTTNER, Fred. Tradução George Schlesinger, Revisão Técnica Alexandre Cherman. **O enigma quântico – O encontro da física com a consciência.** Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

SANTOS, Cláudio Guimarães. Disponível em: <https://drauziovarella.com.br/envelhecimento/plasticidade-neuronal/>. Acesso em 2 abr. 2017.

TERO, Atsushi. Disponível em: <http://www.inovacaotecnologica.com.br/noticias/noticia.php?artigo=fungo-supera-engenheiros-projeto-redes&id=010180100209>. Acesso em: 18 jun. 2015.

VARELLA, Drauzio. Disponível em: <www.drauziovarella.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2014.

WIKIPÉDIA – Enciclopédia Livre. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/N%C3%BAcleos_da_base>. Acesso em: 29 dez. 2017.

ZAK, Paul. **A Molécula da Moralidade – As Surpreendentes Descobertas Sobre a Substância eu Desperta o Melhor em Nós.** Trad. Soeli Araujo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

Em <http://2.bp.blogspot.com/gQOO4oPjSrw/VpQI0sNdqZI/AAAAAAAAAQc/3_BGotRnSUk/s1600/04.gif>. Acesso em: 10 abr. 2017.

Em <https://www.google.com.br/search?q=g%C3%A2nglios+de+base+e+estruturas&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjZzMPpjbDYAhVBGJAKHchPBD0Q_AUICigB&biw=1920&bih=974#imgdii=1EfzaaJG5uWmM:&imgrc=rxc1bwxDqWA-WM>. Acesso em: 29 dez. 2017.

SEÇÃO IV – ORIENTAÇÃO SOBRE A RESOLUÇÃO CONSENSUAL NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

4.1. Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas para a resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos na formação dos membros do Ministério Público
Paulo Valério Dal Pai Moraes 241

4.2. Resolução consensual de conflitos no Estágio Probatório
Luciano Badini 273

RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS E ESTÁGIO PROBATÓRIO

CONSENSUAL RESOLUTION OF CONFLICTS AND PROBATIONARY STAGE

Luciano Badini[1]

Resumo: A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, expedida pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, apresenta orientações e diretrizes sobre a atuação do Ministério Público brasileiro no que se refere ao estágio probatório de membros da Instituição. Referido período compreende os dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais será examinada a conveniência da permanência e do vitaliciamento na carreira do membro do Ministério Público, observadas, inclusive, capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas. Dentre as diretrizes para a adequada formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório, inserem-se a utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado, além da atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, e a efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar. Neste contexto, a chamada "Recomendação de Maceió" encontra-se em plena harmonia com a Resolução CNMP nº 118/2014 e, especialmente, com o Código de Processo Civil de 2015, que estabelece, dentre suas normas fundamentais, que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Palavras-chave: Ministério Público. Corregedoria-Geral. Estágio Probatório. Resolução de Conflitos.

Abstract: *The General Recommendation CNMP-CN 01/2018, published by the Office of Professional Responsibility established guidelines about the probationary stage to the members of the Public Prosecution. Throughout the probationary stage, the Prosecutors have to show capacity to solve social and environmental conflicts. During this probationary stage, the Public Prosecution members shall use negotiation and mediation skills, and procedure conventions (CPC, art. 190). Prosecutors should also act to conduct, in a brief time, civil and criminal as well as judicial and extra-judicial processes. In conclusion, there is harmony between the "Maceio's Recommendation", the Resolution CNMP 118/2014 and the Civil Procedure Code (CPC/2015).*

Keywords: *Public Prosecution. The Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution Probationary stage. Resolution of conflicts.*

1 Promotor de Justiça de Belo Horizonte, com atuação na Vara de Família e ingresso no Ministério Público do Estado de Minas Gerais no ano de 1993. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Comitê Gestor da Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD). Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Coautor do "Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público", publicado pelo CNMP. Vencedor do Prêmio "*Innovare*" 2010, categoria "Ministério Público", tema "Justiça sem Burocracia". Representante do MPMG no Secretariado do Fórum Global "Direito, Justiça e Desenvolvimento", sediado em Washington D.C. (2016). Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (2009/2012, 2015). Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do MPMG (2012/2015). Secretário dos LIII e LIX concursos para ingresso na carreira do MPMG (2013/2014). Secretário-Geral da Procuradoria-Geral de Justiça (2005/2008).

Sumário: 1. Introdução: A Recomendação de Caráter Geral nº 01/2018 da Corregedoria Nacional do Ministério Público. 2. As ondas de acesso à Justiça. 3. A Resolução CNMP nº 118/2015 e a Recomendação de Caráter Geral nº 01/2018 da Corregedoria Nacional do Ministério Público. 4. O Código de Processo Civil e a Recomendação de Caráter Geral nº 01/2018 da Corregedoria Nacional do Ministério Público. 5. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO: A RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL Nº 01/2018 DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A recente Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, expedida pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, Orlando Rochadel Moreira, dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público e estabelece outras diretrizes.

Em síntese, a referida Recomendação apresenta orientações e diretrizes sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, em suas Escolas Institucionais e Corregedorias, no que se refere ao estágio probatório de membros da Instituição, de modo a abranger a evolução humana, os cursos de ingresso, os cursos de vitaliciamento, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias.

De início, o art. 1º, incisos I e IX, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01/2018 define estágio probatório como o período compreendido pelos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais será examinada a conveniência da permanência e do vitaliciamento na carreira do membro do Ministério Público, observadas capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas, bem como a gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres no trato com as pessoas, principalmente as mais carentes e humildes e aquelas que estejam em situações de exclusão social.

Em complemento, consagra o art. 3º, incisos II, III, IV, VI, X, XII, XIII, XVI e XXIV, do referido ato normativo que, para a formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório, deverão ser consideradas, dentre outras, as seguintes diretrizes: capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; autoridade ética para mediar demandas sociais; capacidade de diálogo e de consenso; atuação preventiva, com postura resolutiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional; escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade; utilização racional e adequada da judicialização; atuação dinâmica e voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade ministerial; utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado; e a atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como a efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar.

Não bastasse, os conteúdos e competências a serem desenvolvidos nos cursos de ingresso e vitaliciamento destinam-se ao exercício probo, saudável, eficaz e resolutivo das funções de membro do Ministério Público (art. 5º, parágrafo único, Recomendação CNMP-CN nº 01/2018), contemplando-se, necessariamente, no módulo prático do curso de ingresso, a resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas, com ênfase nas técnicas sobre negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas, sendo relevante a realização de simulação de audiências, júris, práticas de negociação e mediação (art. 8º, Recomendação CNMP-CN nº 01/2018).

Na esteira do art. 19, incisos II, III e V, da Recomendação em comento, as correições ordinárias serão realizadas pelo menos uma vez durante o período de estágio probatório pelas Corregedorias-Gerais das unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, para verificar e avaliar precipuamente a regularidade e eficácia social dos serviços prestados pelo membro do Ministério Público em estágio probatório, observando-se, nestas oportunidades, um rosário de diretrizes, dentre as quais a resolutividade, eficiência, relevância

social e a priorização da resolução consensual, salvo, naturalmente, nas hipóteses em que a tutela judicial se revelar mais adequada.

Adiante, quando da avaliação dos procedimentos judiciais e extrajudiciais em tramitação, a Equipe Correcional deverá considerar, para a aferição da efetividade das diligências determinadas, os intervalos entre os impulsionamentos e a adoção de instrumentos resolutivos pelo membro do Ministério Público em estágio probatório (art. 24, § 2º, Recomendação CNMP-CN nº 01/2018) e, para a avaliação da atividade-fim, todos os mecanismos de atuação judicial e extrajudicial, notadamente a utilização prioritária de mecanismos de resolução consensual e extrajurisdicional de conflitos, controvérsias e problemas (art. 25, § 1º, inc. IV, Recomendação CNMP-CN nº 01/2018).

A nosso viso, é louvável a preocupação exteriorizada na Recomendação CNMP-CN nº 01/2018, no sentido da avaliação, durante o estágio probatório, da capacidade para o diálogo, construção de consenso e autocomposição de conflitos, bem como a efetiva contribuição para a célere conclusão de procedimento extrajudicial ou processo judicial pelo membro do Ministério Público.

Com efeito, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM/MPMG), e o Centro de Pesquisa em Direito e Meio Ambiente (CDMA) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO), formalizaram recente parceria que permitiu a publicação de obra com resultados de projeto de pesquisa sobre a resolução consensual de conflitos ambientais.

O vasto e estruturado questionário submetido aos membros do MPMG revela, em última análise, posicionamentos e reflexões correntes do Ministério Público brasileiro.

Em resumo, na perspectiva de 98,1% dos 431 promotores de Justiça mineiros que responderam ao questionário apresentado pela FGV, a solução extrajudicial do conflito ambiental se afigura mais adequada que a via judicial de resolução do litígio, sendo certo que 93,5% já celebraram os termos de ajustamento de conduta (TACs) ou participaram da formalização de acordos judiciais. Todavia, apenas 40,05% dos órgãos de execução que responderam à enquete revelaram já ter participado de alguma ação educacional com a temática da autocomposição de conflitos.

Há de se registrar que, no já distante ano de 2009, iniciou-se no MPMG a capacitação dos membros em negociação de conflitos ambientais, razão pela qual acredita-se que o percentual dos membros do Ministério Público que jamais foram sensibilizados ou informados sobre métodos autocompositivos no Ministério Público brasileiro seja ainda mais elevado, apesar do crescente interesse institucional por esta temática, especialmente após o advento do Código de Processo Civil de 2015.

Em conclusão, tem-se que, a par de reconhecer a relevância e priorizar a solução extrajudicial – nomeadamente em determinadas searas, como a da defesa do meio ambiente, do consumidor ou das famílias –, o membro do Ministério Público ainda desconhece os métodos e técnicas que seguramente podem contribuir para a construção do acordo ou ao resgate do diálogo entre as partes envolvidas num conflito.

Evidentemente, referida carência não é constatada apenas nos integrantes do Ministério Público brasileiro, mas, seguramente, vivenciada pelos mais diversos operadores do Direito, cuja formação acadêmica é orientada ao litígio, e não à solução deste com qualidade, profissionalismo e eficiência, mazela que contribui significativamente à sempre crescente marca de 95 milhões de processos pendentes de julgamento no Brasil, divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2013.

2. AS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA

A negociação, mediação, conciliação e demais métodos autocompositivos de resolução de conflitos inserem-se no contexto do movimento mundial de acesso à Justiça, precisamente na “terceira onda” ou “terceiro estágio”.

Em meados da década de 1970, o jurista **Mauro Cappelletti**, Professor de Direito das Universidades de Florença e Stanford, estudou a temática do acesso à Justiça no mundo, formatando, com colaboradores de cerca de 25 países, o chamado "Projeto Florença", que resultou no atual "Movimento de Acesso à Justiça" e revolucionou o Direito em vários países, inclusive no Brasil.

As soluções encontradas por este grupo seleto de juristas, liderados por **Cappelletti**, foram dispostas nas chamadas "ondas de acesso à Justiça".

A primeira onda, recordemos, relativa à assistência judiciária aos mais carentes, teve amplo reflexo no Brasil, com a criação e estruturação das Defensorias Públicas, por exemplo.

A segunda onda preocupou-se com a representação em Juízo dos interesses difusos e coletivos. Em nosso país, o Ministério Público assumiu o protagonismo na implementação do segundo estágio de acesso à Justiça ao titularizar a propositura de ações civis públicas destinadas a amparar, salvaguardar e viabilizar o exercício de direitos e interesses sociais consagrados abstratamente no texto constitucional.

O atual Ministério Público, genuíno produto da segunda onda, hoje é reconhecidamente o legitimado que mais se utiliza das ações coletivas no Brasil e que, proporcionalmente, maior êxito alcança.

Ocorre, contudo, que já vivenciamos o terceiro estágio (ou terceira onda) do movimento de acesso à Justiça, que é bem mais amplo e direciona-se ao chamado "enfoque global de acesso à Justiça", no qual se inserem "a conciliação e mediação como instrumentos para a simplificação e resolução de litígios", conforme antecipou o Prof. **Cappelletti** há quatro décadas.

Há, anote-se, uma clara e manifesta influência da terceira onda no II Pacto Republicano do Estado brasileiro por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, firmado pelos Presidentes dos três Poderes da República em abril de 2009, que consagra o compromisso de "fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização".

Resta incontroverso que, para a consolidação da terceira onda de acesso à Justiça no Brasil, algumas medidas simples, mas eficazes, podem e devem ser internalizadas por aqueles que desejam uma Justiça mais célere, eficiente, inclusiva e democrática, quais sejam: a) a capacitação dos operadores do Direito em técnicas de autocomposição de conflitos, eis que temos, até hoje no país, uma formação acadêmica marcadamente voltada e orientada ao fomento do litígio; b) o reconhecimento que acesso à Justiça não é acesso ao litígio, mas à solução deste com eficiência e agilidade, mediante a utilização de métodos autocompositivos, que não devem ser considerados como uma alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos; c) o uso do inquérito civil, e das provas produzidas em seus autos, não mais para viabilizar o exercício responsável da ação civil pública, mas como procedimento destinado prioritariamente à formalização do consenso em seara extrajudicial.

Este é, portanto, o momento histórico de legitimação e reconhecimento dos meios autocompositivos de solução de conflitos, que decerto permitirá, num sopro de tempo, que não se confunda celeridade com superficialidade; negociação com negociata; eficiência com processo formal e adversativo; capacidade para o diálogo com cumplicidade.

3. RESOLUÇÃO CNMP Nº 118/2015 E A RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL Nº 01/2018 DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em regra, os membros e servidores do Ministério Público brasileiro possuem uma visão negativa do "conflito", associando-o à divergência, lide, briga, desgaste, guerra, sofrimento e dor.

Em contranota, a moderna teoria sugere que o conflito reveste-se de aspectos positivos e pouco explorados, a exemplo da prevenção da estagnação, estímulo aos interesses e curiosidades, residindo,

em verdade, na "raiz das mudanças pessoais e sociais", na clássica definição de **Morton Deutsch** ("*The Resolution of Conflicts*", Yale University Press, 1973).

Seguramente orientado por esses aspectos positivos e pelo fato de o Ministério Público brasileiro ter se transformado, no último quarto do século XX, numa instituição indutora de políticas públicas e, como tal, inserida no contexto dos mais diversos e sensíveis conflitos socioambientais, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou, em dezembro de 2014, a Resolução nº 114, que instituiu a "Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público", com a qual a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01/2018 encontra-se em plena harmonia.

Em essência, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição apresenta finalidades claras como, por exemplo, viabilizar a capacitação em métodos autocompositivos de membros e servidores forjados num ambiente acadêmico que estimula o litígio; acompanhamento estatístico; mapeamento de boas práticas; realização de pesquisas, além da inclusão da temática da autocomposição em concursos de ingresso para agentes políticos e administrativos da Instituição.

Nada obstante, a Resolução CNMP nº 118/2014 recomendou a implementação, nas unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, dos chamados "Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição" que definirão o formato, carga horária e conteúdo de ações educacionais destinadas à capacitação em autocomposição e formação de mediadores, viabilizarão a implementação de sistema de registro e estatística, bem como diligenciarão para incluir a temática da autocomposição em concursos de ingresso para membros e servidores do Ministério Público brasileiro.

Incontroverso que o ato normativo em tela apresenta um rosário de virtudes, dentre as quais destaca-se a rígida distinção conceitual entre "negociação", "mediação" e "conciliação", sendo certo que a precisão terminológica consagrada afigura-se extremamente útil à escorreita da recente Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, que contempla, em diversas passagens, de forma expressa, tais práticas autocompositivas, a exemplo do art. 3º, XVI, X, e art. 8º.

Pois bem, o Capítulo III da Resolução CNMP nº 118/2015 foi destinado às "Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público", reservando-se a "Seção I" à "negociação". Evidentemente, não foi por mero acaso que a "negociação" inaugurou o referido capítulo, houve, a nosso viso, a intenção deliberada de realçar a importância dessa modalidade de prática autocompositiva para os membros do *Parquet*.

Nesse passo, o art. 8º, *caput*, da Resolução CNMP nº 118/2015 recomenda a negociação para "as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal".

Há uma indisfarçável prevenção, no meio institucional, com o termo "negociação", eventualmente por ser confundido com "negociata" ou "transação", que remeteria à falsa ideia de mútuas e ilimitadas concessões entre as partes em conflito.

Entrementes, em consonância com o art. 8º da Resolução CNMP nº 118/2015, denomina-se "negociação" o processo de autocomposição do conflito em que o Ministério Público atua como parte na defesa de direitos e interesses sociais, como não raro observa-se, *e.g.*, nas searas de defesa do meio ambiente e do consumidor.

A rigor, consoante leciona **Alexandre Amaral Gavronsky** (*in* "Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público", 2014, pp. 150 e 153), na tutela coletiva, "o MP atua como autêntico negociador, compondo, diretamente com o responsável pela lesão ou ameaça, a solução jurídica destinada a assegurar a efetividade dos direitos em questão", revelando-se "sem dúvida possível a negociação em tutela coletiva sem que haja disposição sobre direitos coletivos pelos legitimados a defendê-los, residindo o equívoco fundamental, justamente, na confusão entre esta negociação e a transação do direito civil".

Esse, na verdade, parece ser o ponto essencial a ser superado: a "confusão" e, em consequência, a prevenção e resistência à utilização da terminologia adequada para definir o processo de autocomposição do conflito em que o Ministério Público atua como parte na defesa de direitos ou interesses da sociedade.

No mesmo diapasão, destaca-se a lição do Prof. **Marcelo Pedroso Goulart** que, em obra de consulta obrigatória ("Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público", Arraes Editores, 2013, pp. 202/203), anota que o Ministério Público Resolutivo,

> ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional, intraestatal, estatal, regional supraestatal e global. O Judiciário torna-se espaço excepcional de sua atuação.

Ora, ainda que aparentemente exaustivo, é sempre oportuno reafirmar, máxime na terceira onda de acesso à Justiça – para cuja implementação impõe-se a superação da tradicional resistência interna aos meios autocompositivos –, que não se confunde negociação com negociata; eficiência com processo formal e adversativo; capacidade para o diálogo com cumplicidade.

A outro giro, a mediação é recomendada, em atenção ao disposto no art. 9º da Resolução CNMP nº 118/2014, para a solução de controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais se afigura importante a "direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes", tratando-se, dessarte, de mecanismo de autocomposição assistida em que um terceiro, imparcial e neutro, auxilia as partes envolvidas no conflito a construir uma avença mutuamente satisfatória.

Em complemento, a conciliação, segundo expressa orientação da Resolução CNMP nº 118/2014 (art. 11), destina-se aos conflitos "que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos".

Em síntese, a conciliação não é estruturada como a mediação, além do que o conciliador faz propostas para o acordo, diversamente do mediador, que estimula, fomenta, utiliza instrumentos e ferramentas para que os envolvidos construam, por si, acordo satisfatório para as partes.

Enfim, essas definições deverão ser necessariamente conhecidas, compreendidas e divulgadas para que haja a correta interpretação do teor da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, e, de igual sorte, das normas legais relativas à solução consensual de conflitos insertas no Código de Processo Civil de 2015, consoante se verá a seguir.

4. O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL Nº 01/2018 DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Fundamentadamente, consoante já assinalado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, apresenta orientações e diretrizes sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, em suas Escolas Institucionais e Corregedorias, no que se refere ao estágio probatório, reconhecendo que, para a permanência e vitaliciamento na carreira, o membro do Ministério Público deverá ostentar capacidade de resolução humanizada dos conflitos, atuar de forma dinâmica e com foco na garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a sua responsabilidade, utilizar de mecanismos de resolução consensual – como a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado –, atuar com eficiência e celeridade na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como a contribuir efetivamente para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar.

Não por coincidência, esses são os manifestos desideratos do Código de Processo Civil brasileiro (CPC) de 2015, claramente revelados em diversos dispositivos do referido caderno processual.

O art. 3º, *caput*, do CPC consagra o chamado "Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição" ao prescrever que "não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito", cabendo ao Estado promover, "sempre que possível", a solução consensual dos conflitos (CPC, art. 3º, § 2º), inserindo-se referido dispositivo no capítulo reservado às normas fundamentais do Processo Civil, orientando, por tal razão, toda a interpretação, notadamente a teleológica, do novel caderno processual.

Em reforço, o art. 3º, § 3º, CPC, estabelece que a "conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial".

Naturalmente, o referido dispositivo legal há de ser aplicado à "negociação", por esta se inserir entre os "outros métodos de solução consensual de conflitos", até porque, no rol de práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público elencadas no Capítulo III da Resolução CNMP nº 118/2014, restam formalmente reconhecidas a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

Via de consequência, caberá ao Ministério Público, institucionalmente e através de seus membros, estimular a autocomposição de conflitos inclusive no curso do processo judicial, é dizer, esta diretriz deverá ser observada necessariamente, e sempre que possível, em outros espaços de atuação ministerial, especialmente na condução de inquéritos civis.

Os inquéritos civis (ou os procedimentos administrativos, preliminares, preparatórios) destinavam-se tradicionalmente à viabilização do exercício responsável da ação civil pública, máxime após o advento da Constituição Federal de 1988. Ou seja, cabia, e ainda cabe, ao Ministério Público instruir adequadamente o inquérito civil para que, a seguir, o membro do *Parquet* possa manejar a competente ação civil pública, judicializando, assim, o conflito.

Este, o deliberado escopo da inquérito civil na segunda onda de acesso à Justiça: permitir a judicialização com a materialidade confortada por embasamento técnico qualificado e a autoria revelada pela prova, não raro oral, produzida na seara inquisitorial.

Pois bem, no terceiro estágio antevisto por **Cappelletti** e seus pares, recomenda-se a simplificação de procedimentos e a utilização da "mediação como instrumento de resolução de conflitos", diretrizes manifestamente internalizadas pelo texto do novo Código de Processo Civil, consentâneo, é certo, com o atual movimento de acesso à Justiça.

Nesse novo cenário, os inquéritos civis não são mais meros instrumentos destinados a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública (segunda onda), eis que transformaram-se em procedimentos orientados e vocacionados prioritariamente à formalização do consenso em seara extrajudicial (terceira onda), atribuindo-se ao membro do Ministério Público, sempre que possível, a utilização de métodos de solução consensual de conflitos para a construção do acordo em seara extrajudicial.

Outra inovação do novo Código de Processo Civil merece amplo destaque para os membros do Ministério Público, inclusive em estágio probatório, qual seja, o chamado "negócio jurídico processual".

Explica-se. Dentre as diretrizes para a adequada formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório consagradas no art. 3º, Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, inserem-se a utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado, além da atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, e a efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar.

O negócio jurídico processual (ou a "convenção processual") reside em acordo de procedimento destinado à otimização da atividade jurisdicional, consagrando o art. 190, CPC, que

> versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

A Resolução CNMP nº 118/2014 reconheceu, dentre as práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público, as "convenções processuais", conferindo-se ao membro da Instituição, observada a lei processual, "em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais". Aliás, o art. 17, Res. CNMP nº 118/2014, orienta que as convenções processuais serão celebradas de maneira dialogal e colaborativa, podendo ser documentadas como cláusulas de termos de ajustamento de conduta.

Pois bem, o conteúdo dos termos de ajustamento de conduta (TAC) deverá ser revisto e ampliado, com esta readequação promovida, de maneira "dialogal e colaborativa", nos autos do Inquérito Civil, advertindo, com habitual acuidade, o Prof. **Antônio do Passo Cabral** ("A Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as Convenções Processuais", *in* "Negócios Processuais", editora JusPODIVM, 3ª edição, 2017, p. 721), que o "segue-se, portanto, não só a tendência de ampliação da convencionalidade na tutela coletiva, mas também se pode visualizar um evidente avanço nos instrumentos de atuação do MP, com uma previsão expressa de inclusão no TAC de acordos em matéria processual".

O membro do Ministério Público deverá inserir sempre que possível nos TACs, nos termos de ajustamento de conduta, não apenas a forma, prazo e local do cumprimento da obrigação, mas, de igual sorte, deverá celebrar, em seus autos, os chamados "negócios jurídicos processuais", acordos de procedimento destinados à otimização dos procedimentos de investigação que presidir, bem como à rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar.

Assim, os negócios jurídicos processuais, a serem celebrados nos autos do Inquérito Civil, poderão dispor sobre custeio do meio de prova, renúncia a recursos e meios de prova, metodologia de valoração do dano, escolha consensual de perito, reconhecimento da validade e da consequente desnecessidade de produção em Juízo, de perícia realizada, nos autos do Inquérito Civil por técnico do Ministério Público ou nomeado pelo *Parquet*.

Em questões afetas à área de família, exemplifique-se, há a possibilidade celebração de negócios jurídicos processuais quando da formalização de acordo judicial, para fins de adoção de rito do art. 528, § 7º, CPC (prisão civil), mesmo na hipótese de ação de execução de alimentos para cobrança de dívida pretérita, que observaria, em regra, o procedimento do art. 523 e seg. do CPC.

5. CONCLUSÃO

A priorização da resolução resolutiva, célere, consensual e humanizada de conflitos, diretriz aos membros do Ministério Público em estágio probatório consagrada na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018, representa uma iniciativa elogiável e alentadora, e evidencia o reconhecimento, pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, da necessidade da utilização de métodos eficientes e céleres destinados à construção do acordo ou resgate do diálogo entre as partes em conflito, fato que seguramente conduzirá à consolidação de um Ministério Público efetivamente, e não formalmente, resolutivo.

SEÇÃO V – ALGUNS ASPECTOS DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

SEÇÃO V – ALGUNS ASPECTOS DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

5.1. Considerações disciplinares, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, para membros em Estágio Probatório
Rafael Schwez Kurkowski 285

5.2. Atuação preventiva da Corregedoria, especialmente no Estágio Probatório: inspeções ou correições sistêmicas
Pablo Antonio Cordeiro de Almeida 307

5.3. A liberdade de expressão e o uso das redes sociais pelos membros do Ministério Público: reflexões sob o prisma disciplinar
Lucas Danilo Vaz Costa Júnior 333

5.4. Atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde: diretrizes para membros do Ministério Público no Estágio Probatório
Luciano Moreira de Oliveira 353

CONSIDERAÇÕES DISCIPLINARES, NO ÂMBITO DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA MEMBROS EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

DISCIPLINARY CONSIDERATIONS, IN THE NATIONAL PROSECUTOR'S OFFICE OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY, FOR PROSECUTORS IN THE INITIAL STAGE OF THE CAREER

Rafael Schwez Kurkowski[1]

Resumo: O presente artigo, mediante revisão bibliográfica e análise documental, apresenta considerações sobre o caráter disciplinar, sob o viés repressivo, da Corregedoria Nacional do Ministério Público (CN), com foco voltado aos membros do Ministério Público que estão em estágio probatório. Para tanto, na sua primeira parte, este trabalho analisa os processos que estão à disposição da CN para cumprir a sua função disciplinar repressiva. Na segunda parte, examina os deveres funcionais previstos no artigo 43 da Lei nº 8.625/93, os quais, em sua maioria, estão reproduzidos nas demais leis orgânicas do Ministério Público.

Palavras-chave: Corregedoria Nacional do Ministério Público. Exercício da função disciplinar repressiva. Processos à disposição da Corregedoria. Deveres funcionais do membro do Ministério Público.

Abstract: *The present article, through bibliographical review and documentary analysis, presents considerations on the disciplinary character, under the repressive view, of the National Prosecutor's Office of Professional Responsibility (NPOPR), focused on the prosecutors who are in the initial stage of their career. Therefore, in its first part, this paper analyzes the processes that are available to the NPOPR to fulfill its repressive disciplinary function. In the second part, it examines the functional duties foreseen in the article 43 of Act no. 8,625 / 93, which, for the most part, are reproduced in other organic acts of the Public Prosecution Service.*

Keywords: *National Prosecutor's Office of Professional Responsibility. Fulfilment of the repressive disciplinary function. Processes at disposal of the Prosecution´s Office. Functional duties of the prosecutors.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Instrumentos para o desempenho da atividade disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. 2.1. Reclamação disciplinar. 2.2. Sindicância. 2.3. Processo administrativo disciplinar. 2.4. Avocação. 2.5. Revisão de processo disciplinar. 3. Considerações para os membros em estágio probatório sobre os deveres funcionais previstos no art. 43 da LONMPE. 3.1. Artigo 43, *caput*, da LONMPE. 3.2. Artigo 43, inciso I, da LONMPE. 3.3. Artigo 43, inciso II, da LONMPE. 3.4. Artigo 43, inciso III, da LONMPE. 3.5. Artigo 43, inciso IV, da LONMPE. 3.6. Artigo 43, inciso V, da LONMPE. 3.7. Artigo 43, inciso VI, da LONMPE. 3.8. Artigo 43, inciso VII, da LONMPE. 3.9. Artigo 43, inciso VIII, da LONMPE. 3.10. Artigo 43, inciso IX, da LONMPE. 3.11. Artigo 43, inciso X, da LONMPE. 3.12. Artigo 43, inciso XI, da LONMPE. 3.13. Artigo 43, inciso XII, da LONMPE. 3.14. Artigo 43, inciso XIII, da LONMPE. 3.15. Artigo 43, inciso XIV, da LONMPE. 4. Conclusões. 5. Referências.

1 Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Especialista em Gestão Acadêmica do Ensino Superior pela Faculdade Pio Décimo – FAPIDE. Aluno do Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Integrante dos grupos de pesquisa Tutela Penal dos Interesses Difusos da Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT e Política Criminal do UNICEUB. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe, atualmente exercendo suas atribuições como Coordenador Disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2470799563913344>.

1. INTRODUÇÃO

Os órgãos de controle disciplinar do Ministério Público brasileiro adentraram em uma nova fase inaugurada pela Carta de Brasília. Esta cuida de um acordo celebrado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais do Ministério Público "no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro". (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, [s.d], p. 1).

Nesse sentido, o estágio probatório dos membros em vitaliciamento do Ministério Público desempenha importante papel. Afinal, "[a]gentes de transformação social são feitos; não nascem prontos" (CARVALHO; CARVALHO, 2017, p. 283). Logo, é necessário investimento da instituição na capacitação e no preparo do membro. Esse investimento, que deve ocorrer ao longo de toda a sua carreira, deve ser intensificado na fase inicial do membro no seu Ministério Público, vale dizer, durante o estágio probatório. Neste período, apuram-se a idoneidade moral, a contração ao trabalho, a eficiência no desempenho das funções, a qualidade dos trabalhos jurídicos, a *disciplina*. É "nesse momento que se molda e consolida o perfil do membro do Ministério Público, com o manejo das atribuições do cargo, com a absorção de uma identidade profissional". (LOTTI, 2017, p. 52-53).

Destaca-se a disciplina do membro do Ministério Público, nesse ponto. Realmente, o promotor de justiça, o promotor de justiça militar, o procurador da república e o procurador do trabalho não comprometidos com um padrão de comportamento digno devem ser admoestados a pautar a sua conduta com retidão. Eventual impossibilidade de correção justifica até o seu desligamento do Ministério Público. A propósito, é o princípio republicano que fundamenta a responsabilidade política, penal e *administrativa* dos agentes públicos. (BARROSO, 2015, p. 360).

O controle disciplinar da conduta do membro – foco deste artigo – pode ser promovido tanto de forma preventiva, mediante orientação, quanto de forma repressiva, por intermédio da punição do membro faltoso após a regular apuração da infração disciplinar que ele cometeu. Enquanto a forma preventiva tem um custo menor, embora seja permanente, a forma repressiva tem um custo maior e ocorre posteriormente à prática da falta disciplinar. A propósito, uma das formas de tornar a administração pública mais eficiente consiste justamente no investimento em "atividades preventivas e orientadoras, já que o custo dos erros é maior do que o custo da prevenção". (DAHER; VIEIRA, 2017, p. 352).

A Corregedoria-Geral dos Ministérios Públicos estaduais, segundo o art. 17, *caput*, da Lei nº 8625/1993 (Lei Orgânicas Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados – LONMPE), é o órgão *orientador* e *fiscalizador* das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Já a Corregedoria-Geral dos ramos integrantes do Ministério Público da União é o órgão *fiscalizador* das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público da União (arts. 63, 104, 137 e 172, todos da Lei Complementar nº 75/1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU).[2] Esse controle disciplinar exercido dentro do próprio órgão é caracterizado como controle interno.

Por sua vez, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, que integra o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, também exerce controle disciplinar, porém externo, já que ela não integra o Ministério Público a que pertence o membro a quem é atribuída alguma infração disciplinar. A propósito, o CNMP não integra o Ministério Público brasileiro, já que é um órgão autônomo previsto pelo art. 130-A da Constituição Federal da República (CF).[3]

Ao prezar o cumprimento dos seus deveres funcionais por parte dos membros, a Corregedoria é verdadeira garantia para que o Ministério Público cumpra as suas atribuições constitucionais (DAHER,

2 Apesar de a LOMPU não se referir à função de orientação por parte da Corregedoria, ela está presente implicitamente no órgão disciplinar: "o exercício da atividade fiscalizatória é indissociável de um nuance também orientadora, [...] seria um contrassenso negar ao órgão [disciplinar] o poder de indicar caminhos a seus membros que previnam ilícitos administrativos ou aprimorem os serviços da Instituição". (PUCINELLI, 20147, p. 93). Além disso, é possível a aplicação analógica da LONMPE ao Ministério Público da União diante de um verdadeiro microssistema integrado de leis orgânicas. (SANTOS; ALMEIDA; DAHER, 2017, p. 372)

3 Aqui, há sensível diferença em relação ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão congênere do CNMP, pois aquele integra o Poder Judiciário, como se observa no art. 92, I-A, da CF.

2016, p. 297). Daí se fala em fundamentalidade formal e material da Corregedoria, "até porque é a sua atuação indireta de sindicabilidade aos Promotores e Procuradores de Justiça [que] reflete diretamente na efetividade aos direitos fundamentais" (MARTINS, 2017, p. 180).

Naturalmente, portanto, a Corregedoria Nacional, em menor escala, e as Corregedorias-Gerais, de forma mais significativa, participam ativamente do estágio probatório do membro recém ingresso no órgão.[4] Inclusive, a Corregedoria-Geral dos Ministérios Públicos dos Estados e a Corregedoria-Geral de cada um dos ramos do Ministério Público da União propõem ao respectivo Conselho Superior o não vitaliciamento de membro do Ministério Público, conforme o art. 16, III, da Lei nº 8.625/1993 e os arts. 64, V; 106, V; 138, IV; e 174, V, todos da Lei Complementar nº 75/1993. Contudo, sublinha-se que o acompanhamento do membro vitaliciando pela Corregedoria "é fundamental, desde que a função punitiva ceda espaço de destaque para a orientação dialogada e o poio desse novo integrante da carreira". (COURA; FONSECA, 2017, p. 220). Dessa sorte, a função punitiva perdurará, pois o Ministério Público deve garantir à sociedade segurança contra membros corruptos e desidiosos, mas de forma subsidiária, já que as funções primeiras de uma Corregedoria democrática a resolutiva são a orientação, o diálogo, a estratégia e a unificação da instituição. (COURA; FONSECA, 2017, p. 232)

Não obstante, mesmo nesse contexto de qualificação das Corregedorias e de atenção à função orientadora, a seara disciplinar repressiva remanesce importante, diante da sua relevância para o cumprimento da sua finalidade preventiva, já que, no âmbito administrativo disciplinar, não se deve focar em eventual função retributiva da sanção. Afinal, o "Direito Disciplinar tem como função iniludível prevenir a prática de novos ilícitos administrativos" (CABRAL, 2017, p. 128).

Atualmente, contudo, a literatura sobre o caráter disciplinar repressivo com atenção voltada ao estágio probatório, sob a perspectiva da Corregedoria Nacional, ainda é incipiente, o que é justificado pela jovialidade do CNMP.

Então, este é o objeto deste artigo: apresentar considerações disciplinares, sob a perspectiva da Corregedoria Nacional do Ministério Público e sob um viés preponderantemente repressivo, para os membros do Ministério Público que estão em estágio probatório. Mediante revisão bibliográfica, conferindo-se especial relevo à doutrina da Corregedoria Nacional[5], e análise documental, principalmente da legislação nacional, com destaque à Resolução CNMP nº 92, de 13 de março de 2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público – RICNMP), e da jurisprudência do CNMP, a primeira parte de trabalho focará nos instrumentos que estão à disposição da Corregedoria Nacional para o cumprimento da sua função disciplinar sob a óptica repressiva. A segunda parte exporá considerações sobre os deveres funcionais previstos no art. 43 da LONMPE[6]. Essas observações destinam-se a auxiliar, principalmente, mas não só, os membros recém-ingressos no Ministério Público, que ainda estão no período do estágio probatório, em verdadeira fase de amadurecimento funcional.

2. INSTRUMENTOS PARA O DESEMPENHO DA ATIVIDADE DISCIPLINAR DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sob o prisma repressivo, para a responsabilização disciplinar do membro do Ministério Público, é necessário seguir o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), tanto na sua acepção formal quanto na material. Por esta, avalia-se, mediante o postulado normativo da proporcionalidade[7], a justiça concreta do ato jurídico sob análise; por aquela, procura-se seguir o procedimento legal estabelecido para o processo

4 Recentemente, a Corregedoria Nacional, desenvolvendo um projeto de aprimoramento do estágio probatório do membro do Ministério Público, aprovou a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 01, de 15 de março de 2018.

5 Iniciada no ano de 2016, a Revista Jurídica Corregedoria Nacional já conta com cinco volumes, incluindo o presente. Dezenas de autores já contribuíram para uma verdadeira doutrina feita pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

6 Os deveres funcionais previstos no art. 43 da LONMPE encontram paralelo no art. 236 da LOMPU e estão reproduzidos em todas as leis orgânicas estaduais do Ministério Público.

7 Sobre a proporcionalidade, conferir: ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

chegar ao seu termo, sem que nenhuma das partes seja colhida de surpresa, o que, em última análise, cumpre o contraditório e a ampla defesa.[8] Observados os limites deste artigo, apenas a feição formal do devido processo legal será levada em conta.

Cada um dos Ministérios Públicos estaduais e o Ministério Público da União têm autonomia para estabelecer a sua organização, as suas atribuições e seu estatuto, nos termos do art. 128, § 5º, da CF. Por essa razão, existem diversas leis orgânicas (uma por cada um dos Ministérios Públicos estaduais e aquela alusiva ao Ministério Público da União) que regem a matéria.[9]

A forma de o Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente a Corregedoria Nacional, que exerce o controle disciplinar externo, respeitar essa autonomia consiste em aplicar, sob o ponto de vista material, a lei orgânica a que pertence o membro sob julgamento. Mesmo que a Constituição da República preveja uma determinada penalidade disciplinar, se esta não estiver prevista na lei orgânica de regência, ela não pode ser aplicada. O exemplo, observado por Lima (2017, p. 32), consiste na aposentadoria compulsória, a qual, apesar de estar prevista no art. 130-A, § 2º, III, da CF, apenas pode ser aplicada no âmbito do Ministério Público do Estado da Paraíba, porque ela está somente prevista na sua Lei Orgânica (art. 189, VI, Lei Complementar do Estado da Paraíba nº 97/2010). Assim, essa sanção administrativa não pode ser aplicada nos demais Ministérios Públicos em função da ausência de previsão nas suas leis orgânicas.

Diferentemente, sob o aspecto formal, a Corregedoria Nacional – e o Conselho Nacional do Ministério Público – não estão limitados às leis orgânicas. O mero rito (procedimento)[10] por que pode ser aplicada uma penalidade prevista na lei orgânica de determinado Ministério Público estadual não diz respeito à sua autonomia.

Nesse sentido, a Corregedoria Nacional segue normas procedimentais próprias, que estão previstas no RICNMP. Em síntese: enquanto o direito material aplicado pela Corregedoria Nacional deve ser o da lei orgânica do Ministério Público a que pertence o membro sob julgamento, o aspecto processual deve observar o RICNMP.

Antes de passar à análise dos processos de natureza disciplinar previstos no RICNMP, registra-se que a competência disciplinar do CNMP é *originária* e *concorrente*[11] à das Corregedorias-Gerais, como restou decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4638/DF. Embora esta ação se refira ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, dada a identidade das funções e semelhança da natureza jurídica deste com o CNMP, os seus argumentos são aplicáveis para este. Logo, ante a notícia de possível prática de ilícito funcional por membro do Ministério Público, o Conselho não necessita aguardar a atuação da Corregedoria local para então agir, ela pode instaurar imediatamente o devido processo disciplinar.

O RICNMP prevê as seguintes classes de processos que ostentam natureza disciplinar e que estão à disposição da Corregedoria Nacional: reclamação disciplinar, sindicância, processo administrativo disciplinar, revisão de processo disciplinar e avocação. Registra-se, outrossim, a previsão da suspensão ou afastamento cautelar, no RICNMP. Porém, essa suspensão, por já ter sido abordada alhures (KURKOWSKI, 2017), não será analisada no presente trabalho.

8 Diante dos limites deste trabalho, não se apresentarão maiores considerações sobre as vertentes formal e material do princípio do devido processo legal. Sobre esse tema, remete-se o leitor para Silveira (2001).

9 Confira-se a crítica de Cesar Kluge (2017, p. 232) a respeito da grande quantidade de regimes jurídicos disciplinares – um por cada lei orgânica – a que estão sujeitos os membros do Ministério Público.

10 Adota-se, no presente trabalho, a corrente que diferencia processo, enquanto conjunto de atos direcionados a uma finalidade, de procedimento, que cuida da forma pela qual o processo (o conjunto de atos) se desenvolve até o seu término. Nesse sentido, conferir: CINTRA; GRINOVER; DINAMARCAO, 2007, p. 295 e TUCCI, 2002, p. 158. Dessa forma, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, integrado pela Corregedoria Nacional, o processo disciplinar pode ocorrer sob as seguintes formas (procedimentos), segundo o seu Regimento Interno (Resolução nº 92, de 13 de março de 2013): reclamação disciplinar (art. 74), sindicância (art. 81), processo administrativo disciplinar (art. 88), avocação de processo ou procedimento administrativo disciplinar (art. 106) e revisão de processo disciplinar (art. 109).

11 Nesse sentido, conferir Mazzilli (2014, p. 426.). Em posição contrária, sustentando a "subsidiariedade da atuação do Conselho na aferição dos aspectos disciplinares", em verdadeira postura de *self restraint*, conferir Emerson Garcia (2015, p. 230).

2.1. Reclamação disciplinar

A reclamação disciplinar está prevista nos arts. 74 e ss. do RICNMP. Constitui um tipo de processo preliminar meramente informativo, instaurado e finalizado pela Corregedoria Nacional. Não sendo punitiva, até porque não permite a instrução probatória completa, o contraditório nela previsto é assaz mitigado.

A reclamação disciplinar é a "porta de entrada" da Corregedoria Nacional, tendo em vista que, praticamente, qualquer notícia ou elemento de informação comunicando a possível prática de falta disciplinar, por membro do Ministério Público, é autuada nessa classe processual.[12] Ela se destina, basicamente, a colher informações, sem a necessidade de perícia e de prova testemunhal, para a Corregedoria Nacional formar, sob a óptica disciplinar, a sua convicção pelo seu arquivamento ou pela instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar.

O rito da reclamação disciplinar é simples. Ela será indeferida liminarmente se não cumprir os requisitos de admissibilidade previstos no art. 36 do RICNMP. Será arquivada de plano se o fato narrado não configurar infração disciplinar ou ilícito penal (art. 76, parágrafo único, do RICNMP). Será arquivada se ocorrer a perda do objeto ou se o fato não constituir infração disciplinar ou ilícito penal (art. 77, I, do RICNMP). Também será arquivada se a Corregedoria Nacional reputar suficiente a atuação da Corregedoria local sobre o mesmo fato (art. 80, parágrafo único, do RICNMP). Ou será convertida em sindicância, havendo necessidade de aprofundamento probatório, ou em processo administrativo disciplinar, havendo indícios de materialidade e autoria suficientes.

Insta consignar, de relevante, que contra a decisão monocrática do Corregedor Nacional que arquiva ou instaura sindicância ou processo administrativo disciplinar não cabem embargos de declaração. A essa conclusão se chega diante da interpretação sistemática dos arts. 153[13] e 156[14] do RICNMP: em razão do silêncio eloquente do art. 156 quanto às decisões monocráticas do Corregedor Nacional, conclui-se pelo descabimento dos embargos de declaração contra elas.

É possível, também, que o arquivamento contenha uma recomendação no sentido de que o fato gerador do processo não mais ocorra. Com efeito, a possibilidade do arquivamento com recomendação é salutar e é respaldada pela função orientadora da Corregedoria. A propósito, "prevenir a ocorrência dos ilícitos é mais eficiente, sob o ponto de vista de proteção do interesse público, do que a punição dos culpados". (DAHER; AQUINO, 2017, p. 272). Todavia, como adverte Pucinelli (2017, p. 95), "as recomendações não se prestam a substituir penalidades administrativas não aplicadas". Este, aliás, foi o entendimento da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal ao julgar, em 2014, o Mandado de Segurança nº 64619, da relatoria do Ministro Luiz Fux: "A recomendação de atuação tem caráter geral e absoluto e não se confunde com sanção transversa e personalizada".

2.2. Sindicância

Instaurada e finalizada pela Corregedoria Nacional, a sindicância é procedimento investigativo sumário destinado a apurar irregularidades atribuídas a membro ou servidor do Ministério Público, com prazo de conclusão de trinta dias, contados da publicação da portaria inaugural, prorrogável, motivadamente, por prazo certo, a juízo do Corregedor Nacional, que disso dará ciência ao Plenário na sessão imediatamente após sua decisão (art. 81 do RICNMP).

12 Segundo consulta realizada pela Coordenadoria Disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público, na data de 05.03.2018, segundo o sistema eletrônico de processos da Corregedoria Nacional do Ministério Público, chamado ELO, havia em tramitação 358 reclamações disciplinares, 14 sindicâncias e 41 processos administrativos disciplinares. Registra-se que, enquanto a reclamação disciplinar e as sindicâncias são distribuídas para a Corregedoria Nacional do Ministério Público, o processo administrativo disciplinar é distribuído para um dos conselheiros do Conselho Nacional do Ministério Público.

13 Art. 153. Das decisões monocráticas do Presidente do Conselho, do Corregedor Nacional e do Relator caberá recurso ao Plenário.
Parágrafo único. São recorríveis apenas as decisões monocráticas de que manifestamente resulte ou possa resultar restrição de direito ou prerrogativa, determinação de conduta ou anulação de ato ou decisão.

14 Art. 156. Das decisões do Plenário e do Relator cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão, contradição ou erro material.

O contraditório igualmente é mitigado na sindicância porque ela não é punitiva, mas apenas investigativa.

No dia a dia da Corregedoria Nacional, a sindicância tem lugar quando a reclamação disciplinar chega a seu termo sem base probatória para o arquivamento ou sem ter caracterizado a materialidade e a autoria em grau suficiente para a instauração do processo administrativo disciplinar. Nesses casos, sucede a necessidade de produção de mais provas (*rectius*: elementos de informação), o que sói ocorrer diante da necessidade da inquirição de testemunhas.

Nessa hipótese, o Corregedor Nacional instaura a sindicância mediante portaria, a qual, se ele não conduzir pessoalmente o feito, nomeará a comissão sindicante. No prazo de trinta dias, sujeito à prorrogação, o membro sindicado oferece a sua defesa, é realizada a instrução, o membro é interrogado ao final[15], e, sem a necessidade de alegações finais, é apresentado o relatório conclusivo pela comissão sindicante. Na sequência, o Corregedor Nacional acolhe esse relatório conclusivo ou determina novas diligências para ulterior decisão.

Pelos mesmos fundamentos em relação à reclamação disciplinar, não cabem embargos de declaração contra a decisão do Corregedor Nacional que arquiva a sindicância ou instaura, com base nela, processo administrativo disciplinar.

2.3. Processo administrativo disciplinar

o processo administrativo disciplinar – PAD, em que se assegurarão o contraditório e a ampla defesa, é o instrumento destinado a apurar a responsabilidade de membro ou servidor do Ministério Público por infração disciplinar, nos termos do art. 88 do RICNMP. Constata-se, portanto, que o PAD é instrumento punitivo, por excelência, razão por que, podendo influir na situação jurídica do membro processado, deve garantir a este a ampla defesa e o contraditório, corolários do devido processo legal.

O PAD é proposto pelo Corregedor Nacional, geralmente, após a instrução de uma reclamação disciplinar ou de uma sindicância. Todavia, esses dois processos mencionados não são pré-requisitos do PAD. Como este necessita apenas de indícios de materialidade e autoria, se esses elementos já estiverem à disposição do Corregedor Nacional, ele pode instaurar imediatamente o PAD.[16]

Uma vez instaurado o PAD, mediante portaria, ele deve ser submetido a referendo do Plenário do CNMP, conforme exigência do art. 77, § 2º, do RICNMP. Somente após o referendo, a decisão de instauração do PAD produz efeitos, consoante o art. 77, § 3º, do RICNMP. Na sequência, o feito deve ser distribuído a um conselheiro do CNMP para ser o relator, a quem competirá ordenar, presidir e instruir o processo administrativo disciplinar, podendo delegar a membro ou servidor do Ministério Público a realização de diligências.

Citado, o membro processado deve oferecer a sua defesa prévia, apontando as provas que pretende produzir, com destaque para o rol de testemunhas. Então, realiza-se a instrução probatória, interrogando-se o membro processado ao final. Em seguida, cumpridas eventuais diligências determinadas de ofício ou requeridas pela parte passiva, o membro processado deve apresentar as suas alegações finais em até dez dias. Após, apresentadas ou não as alegações finais, a comissão processante, se houver sido constituída, apresenta o relatório conclusivo, para ser acolhido ou não pelo conselheiro relator. Se não houver sido constituída a comissão processante – circunstância que, na realidade, é rara –, o conselheiro relator elabora relatório pelo qual proporá, fundamentadamente, o arquivamento, a absolvição ou a punição do acusado, indicando, neste caso, a pena considerada cabível e seu fundamento legal. Por fim, o feito é incluído na pauta de julgamento do CNMP.

15 A aplicação analógica do art. 98 do RICNMP bem como do art. 400, *in fine*, do CPP, que preveem o interrogatório como o último ato da instrução, tem sido rotineira pela Corregedoria Nacional.

16 Assim já decidiu o Tribunal Pleno do STF, no Mandado de Segurança nº 28003/DF, da relatoria do Ministério Luiz Fux, em 08.0.2012: "A instauração de um processo administrativo disciplinar (PAD) prescinde de prévia sindicância, quando o objeto da apuração encontra-se elucidado à luz de outros elementos lícitos de convicção".

O prazo de conclusão do PAD é de 90 dias, sujeito à prorrogação.

2.4. Avocação

A avocação justifica-se quando o processo a ser avocado não apresenta tramitação regular na origem. Situações recorrentes desse jaez sucedem quando vários membros do Conselho Superior se declaram suspeitos ou impedidos para o julgamento de determinado processo administrativo, como ocorreu na Avocação nº 0.00.000.000109/2009-93, da relatoria do conselheiro Alberto Cascais, julgada em 16.06.2009, cuja ementa segue parcialmente transcrita:

> Alegação de falta de isenção do Ministério Público do Trabalho para a instrução e deliberação do procedimento disciplinar. Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho. Declaração de suspeição de todos os membros do Conselho Superior do MPT. Impossibilidade material de instrução e julgamento do feito. Atribuição prevista no art. 130-A, III da Constituição Federal. Pedido de Avocação julgado procedente.

Com mais razão, simples inércia do órgão disciplinar local também justifica a avocação, como ocorreu na Avocação nº 0.00.000.000145/2013-33, da relatoria do conselheiro Jarbas Soares Júnior, julgada em 06.08.2013, cuja ementa vai parcialmente transcrita:

> PEDIDO DE AVOCAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MP/AM EM FEVEREIRO DE 2012, AINDA NÃO JULGADO DEFINITIVAMENTE. DEMORA INJUSTIFICADA, OU MESMO INÉRCIA, NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA DISCIPLINAR DA INSTÂNCIA DE ORIGEM. PEDIDO PROCEDENTE.

Comparando-se a redação do art. 18, XVII e XVIII[17], do art. 106[18] e do art. 108[19], todos do RICNMP, percebe-se que o procedimento (rito) da avocação depende do processo a ser avocado. Se o processo não for punitivo, após a avocação, ele será distribuído à Corregedoria Nacional, que o conduzirá até o seu fim, com o seu arquivamento ou a propositura de PAD. Diferentemente, se o processo for punitivo, após a avocação, ele será distribuído a um conselheiro do CNMP, já que processos dessa natureza não tramitam pela Corregedoria Nacional.

Nesse ponto, anota-se uma impropriedade técnica na redação do art. 18, XVII, e do art. 106, ambos do RICNMP: ao mencionarem "processo administrativo disciplinar", esses dispositivos legais se referem a processos de natureza punitiva. Assim, sindicâncias que possam impor sanção disciplinar a membro do Ministério Público, a exemplo do Ministério Público do Estado de Goiás (art. 204 da LOMPGO) e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (art. 234 da LOMPMG), se forem avocadas, deverão ser distribuídas a um conselheiro do CNMP.

Não obstante essa diferença ditada pela natureza do processo a ser avocado, a avocação tem o mesmo procedimento: o relator (ou o Corregedor Nacional) ouvirá, em dez dias, o membro que responde do processo sob análise para fins de avocação bem como a Corregedoria local; findo esse decêndio, com ou sem as informações, o relator pedirá a inclusão do processo em pauta, para deliberação pelo Plenário; decidindo o Plenário pela avocação, a decisão será imediatamente comunicada ao Ministério Público respectivo, para o

17 Art. 18. Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete:
(...)
XVII – avocar, de ofício, procedimentos de natureza investigativa ou inquisitiva, preparatórios de processo administrativo disciplinar, em trâmite no Ministério Público, *ad referendum* do Plenário, observando, no que couber, as normas do artigo 81 e dos artigos 106 a 108 deste Regimento; (Incluído pela Emenda Regimental nº 6, de 22 de setembro de 2015)
XVIII – avocar, de ofício, processo administrativo disciplinar em trâmite no Ministério Público, ad *referendum*, do Plenário, redistribuindo-o, incontinenti a um Relator, observando, no que couber, as normas dos artigos 106 a 108 deste Regimento. (Incluído pela Emenda Regimental nº 6, de 22 de setembro de 2015)

18 Art. 106. A avocação de procedimento ou processo administrativo disciplinar em curso contra membro ou servidor do Ministério Público dar-se-á mediante proposição de qualquer Conselheiro ou representação fundamentada de qualquer cidadão, dirigida ao Presidente do Conselho, a quem caberá determinar sua autuação e distribuição a um Relator.

19 Art. 108. Recebidos os autos do feito avocado, serão estes novamente autuados com distribuição ao mesmo Relator, por prevenção.
§ 1º Tratando-se de procedimento de natureza investigativa ou inquisitiva, preparatório ao processo administrativo disciplinar, será encaminhado ao Corregedor Nacional.

envio dos autos no prazo máximo de cinco dias; o processo avocado será então distribuído ao Corregedoria Nacional ou a um conselheiro do CNMP, conforme for o caso.

2.5. Revisão de processo disciplinar

Os procedimentos e os processos administrativos disciplinares contra membros do Ministério Público, definitivamente julgados há menos de um ano (art. 130-A, § 2º, IV, da CF), podem ser revistos de ofício ou mediante provocação de qualquer cidadão. Não se admite a reiteração do pedido de revisão, sob os mesmos fundamentos.

O pedido de revisão, cujo pressuposto é o trânsito em julgado do processo revisando, é feito mediante uma verdadeira petição inicial que é distribuída a um conselheiro do CNMP. Ou seja, ele não tramita perante a Corregedoria Nacional; se esta quiser revisar determinado processo administrativo disciplinar, deverá postular essa providência mediante petição que será distribuída a um dos conselheiros do CNMP. O relator promove a instrução e, após o seu término, dá vista dos autos ao membro implicado no processo revisando para, em até dez dias, o oferecimento das suas alegações finais. Na sequência, o relator submete o feito ao Plenário, para decisão. Conforme o art. 115 do RICNMP, julgado procedente o pedido de revisão, o Plenário poderá instaurar ou determinar a instauração de processo administrativo disciplinar, alterar a classificação da infração, absolver ou condenar o membro do Ministério Público, modificar a pena ou anular o processo.

Segundo a redação desse art. 115, desde que seja julgado procedente o pedido de revisão, o CNMP pode: instaurar ou determinar a instauração de processo administrativo disciplinar; alterar a classificação da infração funcional; absolver o membro processado; condenar o membro processado; modificar a pena aplicada; ou anular o processo. Consta-se, portanto, que o CNMP não fica vinculado ao pedido feito pelo autor no sentido de manter ou elevar a pena aplicada ao membro faltoso. Na Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00640/2016-76, da relatoria do Conselheiro Fábio da Nóbrega, julgada em 21.11.2016, enquanto a Corregedoria autora do pedido de revisão postulou a aplicação de quinze dias de suspensão contra um promotor de justiça, o CNMP aplicou trinta dias de suspensão. Constou, nas razões desse julgado, que "na Revisão de Processo Disciplinar, este Conselho não fica nem mesmo adstrito ao pedido formulado pelo requerente, pois possui ampla gama de atuação, como se vê do disposto no art. 115 do atual RICNMP". Já na Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00407/2015-02, da relatoria do Conselheiro Fábio da Nóbrega, julgada em 31.05.2016, enquanto a Corregedoria autora postulou apenas a alteração do fundamento da pena de advertência aplicada ao membro faltoso, o CNMP aplicou a pena de suspensão por quarenta dias.

Em outra toada, é comum, na Corregedoria Nacional, que uma reclamação disciplinar instaurada para o acompanhamento de um processo disciplinar instaurado pela origem divirja da conclusão: ou seria o caso de absolvição, apesar de o membro processado ter sido condenado; ou seria o caso de condenação ou aumento da pena, quando o membro processado é absolvido ou condenado a uma pena aquém da devida. Nessa hipótese, se o processo de cuja conclusão a Corregedoria Nacional discorda houver transitado em julgado, ela pode pedir, em até um ano, a revisão desse processo, segundo o procedimento descrito no parágrafo imediatamente acima.

Uma última questão deve ser registrada sobre a revisão. Se possível, há interesse em revisar processo disciplinar de natureza não punitiva? Ricardo Rangel de Andrade (2016), considerando a competência concorrente do CNMP à das Corregedorias locais, sustenta, corretamente, não haver interesse de agir em revisar um processo disciplinar não punitivo porque a Corregedoria Nacional pode instaurar, paralelamente, um processo administrativo disciplinar sobre o mesmo fato.

Analisado, mesmo que forma sintética, o devido processo legal para impor uma sanção disciplinar a um membro do Ministério Público faltoso, passa-se à apresentação para os membros vitaliciandos de considerações sobre certas faltas disciplinares.

3. CONSIDERAÇÕES PARA OS MEMBROS EM ESTÁGIO PROBATÓRIO SOBRE OS DEVERES FUNCIONAIS PREVISTOS NO ART. 43 DA LONMPE

O membro do Ministério Público, durante o período de vitaliciamento, pode perder o seu cargo mediante processo administrativo disciplinar, em razão da prática de falta disciplinar grave. Igualmente, ele pode ser desligado do Ministério Público por intermédio da não confirmação na carreira em função da impugnação oferecida pela Corregedoria. Por essa última forma, o motivo do afastamento definitivo do membro não é disciplinar, mas de inaptidão para o exercício do cargo.

Obtida a vitaliciedade, o membro pode perder o cargo apenas por sentença judicial transitada em julgado (art. 128, § 5º, I, a, da CF).

Em completo estudo sobre a perda do cargo do membro vitalício, com abordagem da lei, da doutrina e da jurisprudência, Rennè do Ó Souza (2017, p. 184-193) chegou às seguintes conclusões:

A) A vitaliciedade tem natureza administrativa, destinando-se a proteger o membro do Ministério Público na seara disciplinar. Assim, obtida a vitaliciedade, o membro apenas pode perder o cargo, pela prática de falta disciplinar, se for ajuizada a competente ação judicial.

B) A responsabilização do membro do Ministério Público por improbidade administrativa tem por fundamento o art. 37, § 4º, da CF, que foi regulamentado pela Lei nº 8.429/1992. Verifica-se, portanto, um âmbito de incidência distinto daquele do art. 128, § 5º, I, a, da CF. É possível, assim, a perda do cargo do membro do Ministério Público determinada na sentença que julga a ação de improbidade administrativa.

C) Como a vitaliciedade não tem relação com a prática de crime pelo membro do Ministério Público, mas apenas com o seu regime disciplinar, é possível a perda do cargo por condenação criminal, desde que haja determinação expressa, nesse sentido, na sentença condenatória.

Em outra toada, anota-se uma diferença de terminologia. Enquanto a LONMPE utiliza a expressão "perda do cargo", a LOMPU adota a expressão "demissão". Contudo, como observa Mazzilli (2014, p. 261), "demissão" é a terminologia adequada para designar o desligamento do membro do Ministério Público que ainda não tenha ultrapassado o período do estágio probatório.

A tipicidade das infrações disciplinares, por sua vez, é aberta. Adota-se um regime disciplinar de tipicidade permissiva, por meio da qual, "em nome do interesse público, são utilizados tipos mais abertos (a exemplo da conduta pública e privada ilibada), assim denominados porque de conteúdo impreciso ou indeterminado, constituindo verdadeiras cláusulas gerais". (MAIA, 2017, p. 18). São justamente a salvaguarda mais eficaz dos bens jurídicos protegidos e a defesa mais ampla do interesse público que reclamam uma construção típica mais aberta, parcialmente indeterminada, a qual, todavia, não deve ser confundida com a ideia de discricionariedade, como observa Cabral (2017, p. 61).

Passa-se, doravante, ao estudo das faltas funcionais previstas no art. 43 da LONMPE.

3.1. Artigo 43, *caput*, da LONMPE

O art. 43, *caput*, da LONMPE, enumera, *além de outros previstos em lei*, deveres dos membros do Ministério Público.

Diante da literalidade do dispositivo legal em questão, observa-se que ele é meramente exemplificativo, já que permite que lei preveja outros deveres funcionais. A exigência da lei, para tanto, deve-se ao princípio da legalidade. Daí já se observa a impossibilidade de atos normativos inferiores a lei criarem, originariamente, deveres.

3.2. Artigo 43, inciso I, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, I, da LONMPE, manter ilibada conduta pública e particular.

Manter a retidão na sua conduta pública e particular é uma necessidade inafastável para o correto exercício das atribuições do cargo de membro do Ministério Público. Afinal, sobretudo em cidades interioranas, o membro é referência de modelo para os cidadãos.

Pontualmente, manter a conduta particular é importante para o membro e para a sua aceitação no meio social no que está inserido.

Ademais, ao assumir o nobre cargo de membro do Ministério Público, o indivíduo sofre restrições em alguns direitos da personalidade seus, em nome do interesse público. Trata-se de verdadeiro ônus do agente político. Por esse motivo, por exemplo, enquanto é lícito a uma pessoa ingerir bebida alcoólica em excesso, pública e diariamente, desde que não cause danos ou perigo a terceiros, essa mesma conduta é vedada ao membro do Ministério Público.

Exsurge daí, aliás, a divisão entre faltas funcionais, aquelas praticadas no exercício concreto das atribuições do cargo, e faltas não funcionais, aquelas cometidas fora do exercício das funções (KLUGE, 2017, p. 236). Não manter ilibada conduta particular, definitivamente, caracteriza uma infração disciplinar não funcional.

Aqui, desperta a atenção do membro vitaliciando. Mesmo que determinada conduta não caracterize uma infração disciplinar, ela pode revelar a inaptidão da pessoa ao cargo de membro do Ministério Público, culminando na sua não confirmação na instituição.[20] É o que ocorreu, por exemplo, no contexto envolvendo o Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 680/2007-46, da relatoria do conselheiro Francisco Uchoa Lima, julgado em 02.06.2008, pelo Plenário do CNMP. Nesse processo, além de outras infrações disciplinares de gravidade insuficiente para justificar a sua demissão, apurou-se que determinado membro vitaliciando portava regularmente arma de fogo na madrugada do dia 30.12.2004, em via pública onde ocorriam festividades, com a sua namorada. Eis que sucedeu uma discussão com outros homens, relacionada à mulher, e o membro em tela terminou por disparar contra eles, tendo matado um deles. Essa conduta, classificada pela Corregedoria local como violação ao dever funcional previsto no art. 169, I, da LOMPSP[21], foi determinante a impugnação do vitaliciamento do membro. No entanto, foi rejeitada essa impugnação pelo Conselho Superior do respectivo Ministério Público por não ter sido atingido o quórum necessário. Irresignada, a Corregedoria local promoveu o PCA já referido perante o CNMP, que foi julgado procedente para não confirmar o referido membro na carreira. Ainda nesse caso, o STF, ao negar a segurança no *Habeas Corpus* nº 27.542/DF, da relatoria do Ministro Dias Tóffoli, julgado em 04.10.2016, impetrado pelo membro em questão, manteve a decisão do CNMP no referido PCA, mesmo após a absolvição do membro perante a justiça criminal quanto ao mesmo fato que motivou a sua demissão.

3.3. Artigo 43, inciso II, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, II, da LONMPE, zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções.

20 Confira-se o seguinte excerto extraído da ementa do Recurso em Mandado de Segurança nº 19.248/AC, Relator Félix Fischer, julgado pela 5ª Turma do STJ, em 21.11.2006: "A decisão administrativa que conclui pela não-permanência do membro do Ministério Público, por não satisfeitos os requisitos do estágio probatório, não constitui penalidade administrativa, mas tão-somente um exame sobre a aptidão ou eficiência para o exercício das funções, o qual se exige seja devidamente fundamentado, não havendo qualquer vedação a que sejam levados em consideração fatos já apurados em processo administrativo disciplinar".

21 Artigo 169 - São deveres funcionais dos membros do Ministério Público, além de outros previstos na Constituição e na lei:
I - manter, pública e particularmente, conduta ilibada e compatível com o exercício do cargo;

Se a prerrogativa do membro do Ministério Público é irrenunciável, porque atributo do cargo, e não da pessoa que o ocupa (DUARTE, 2016, p. 357), resta evidente que o membro não pode violá-la ou desrespeitá-la. A rigor, a prerrogativa é irrenunciável.

A dignidade das funções do membro do Ministério Público consiste em um conceito indeterminado, a ser preenchido no caso concreto. Todavia, o dever em questão indica que o membro não pode aviltar, por vontade própria, as atribuições e o significado social do cargo que ocupa.

Zelar pelo prestígio da Justiça indica que o membro deve respeitar a instituição do Poder Judiciário bem como os seus integrantes.

Para fins exemplificativos, traz-se à lume a Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00074/2016-01, sob a relatoria do conselheiro Valter Shuenquener de Araújo, julgada na data de 13.09.2016. Nela, o CNMP entendeu que o fato de um determinado membro do Ministério Público, em uma festa, ter atacado uma juíza de direito e travado luta corporal com o companheiro dela caracterizou infração aos deveres previstos no art. 145, I e II, da LOMPBA.[22] Já no Processo Administrativo Disciplinar nº 001354/2013-02, sob a relatoria do conselheiro Leonardo Carvalho, julgado no dia 03.02.2014, o CNMP, por unanimidade, aplicou pena de advertência a um membro porque este, ao utilizar palavras ultrajantes no sistema de mensagens eletrônicas de Ministério Público estadual, infringiu o dever previsto no art. 93, *caput* e inc. I, da LOMPAP.[23]

3.4. Artigo 43, inciso III, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, III, da LONMPE, indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal.

Segundo Garcia (2015, p. 739), o dever em questão precisa ser interpretado em conformidade à sua teleologia, o que restringe a necessidade de fundamentação "às hipóteses em que seja realizado um juízo valorativo a respeito de determinada situação, com ulterior exteriorização de uma conclusão". Por conseguinte, manifestações simples, a exemplo da ciência da designação de uma audiência judicial, prescindem de fundamentação.

3.5. Artigo 43, inciso IV, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, IV, da LONMPE, obedecer aos prazos processuais.

É necessária a obediência tanto ao prazo próprio, aquele cujo descumprimento implica uma consequência negativa, quanto ao prazo impróprio, aquele cujo descumprimento não acarreta sanção nenhuma. Exemplo deste consiste no excesso de prazo em relação ao oferecimento da denúncia na hipótese de réu solto, desde que isso não provoque a prescrição. Exemplo de prazo próprio é o prazo para a interposição do recurso de apelação, cuja extrapolação conduz ao trânsito em julgado do feito.

Observa-se, outrossim, que, a partir do momento em que o prazo impróprio à disposição do membro do Ministério Público expira, a infração em questão passa a ser permanente, pois, enquanto o ato não for cumprido, a infração é praticada.[24]

A propósito, assim já decidiu o CNMP, ao julgar a Revisão de Processo Administrativo Disciplinar nº 1425/2013-69, sob a relatoria do conselheiro Leonardo Carvalho, na data de 07.04.2014. Nesse processo, o

22 Art. 145 - São deveres funcionais dos membros do Ministério Público, além de outros previstos na Constituição e na lei:
I - manter, pública e particularmente, conduta ilibada e compatível com o exercício do cargo;
II - zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções, e pelo respeito aos membros do Ministério Público, aos magistrados e advogados;

23 Art. 93 - O Membro do Ministério Público deverá manter conduta irrepreensível nos atos de sua vida pública e privada, velando por sua respeitabilidade pessoal, pela dignidade do seu cargo e pelo prestígio da instituição, incumbindo-lhe, especialmente:
I - zelar pelo prestígio da Justiça, pela dignidade de suas funções, pelo respeito aos Magistrados, Advogados e membros da Instituição;

24 Pode-se traçar aqui um paralelo com o crime permanente, aquele cuja consumação se prolonga no tempo enquanto a conduta é praticada.

CNMP, por unanimidade, reconheceu que a ausência de qualquer impulso e do oferecimento de denúncia em inquéritos policiais que estavam com vista para o membro do Ministério Público caracteriza a infração em estudo sob a forma continuada.

3.6. Artigo 43, inciso V, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, V, da LONMPE, assistir aos atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença.

O dever em questão aplica-se tanto para aqueles atos cuja ausência do presentante do Ministério Público gera nulidade absoluta ou a impossibilidade de realização da solenidade (sessão do tribunal do júri, por exemplo) ou nulidade relativa (audiência de inquirição de testemunhas para a qual o Ministério Público foi intimado, mas restou ausente, por exemplo)[25].

O CNMP, quando do julgamento da Revisão de Processo Administrativo Disciplinar nº 000117/2015-88, sob a relatoria do conselheiro Otávio Lopes, em 24.11.2015, aplicou 90 dias de suspensão a determinado membro que deixou de comparecer a audiências judiciais em razão de suposto acordo firmado com os magistrados que atuavam na Comarca.

3.7. Artigo 43, inciso VI, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, VI, da LONMPE, desempenhar, com zelo e presteza, as suas funções.

Novamente, a LONMPE utiliza conceito jurídico indeterminado para a adequada defesa do exercício do cargo de membro do Ministério Público. Enquanto zelo denota dedicação, presteza significa disposição, prontidão, segundo o dicionário Aurélio.

Preenchendo esses conceitos, o CNMP, no julgamento do Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00326/2016-00, sob a relatoria do conselheiro Orlando Rochadel Moreira, em 09.08.2016, aplicou pena de censura a determinado membro nos seguintes termos:

> Com efeito, ao realizar campanha eleitoral irregular dentro das instalações físicas do Ministério Público do Estado do Acre, a processada, a um só tempo, infringiu **os deveres funcionais de desempenhar, com independência, zelo e presteza, as suas funções**, exercendo com probidade as atribuições previstas na Constituição da República Federativa do Brasil e na legislação infraconstitucional; de manter conduta ilibada e irrepreensível na vida pública e particular, guardando decoro pessoal; e de acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Instituição. (sem grifos no original).

3.8. Artigo 43, inciso VII, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, VII, da LONMPE, declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei. Assim, se o membro deixar de arguir algum fator que, objetiva ou subjetivamente, lhe impeça de atuar no feito, ele pode ser punido disciplinarmente.

Essa situação é de mais fácil comprovação nos casos de impedimento, dada a natureza objetiva dessa causa. Todavia, é necessário demonstrar que o membro que não se declarou impedido, embora devesse, tinha conhecimento do que, no processo em que atuou, existia pessoa ou fato que lhe tornava impedido.

25 Esse é o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça, como se percebeu julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.688.051/RO.

Ressalva-se, no entanto, que o processo disciplinar não é sucedâneo da exceção de impedimento ou de suspeição que deve ser oferecida pela parte interesse no feito judicial ou administrativo em que litiga. É recorrente a situação de uma das partes de um processo judicial oferecer uma reclamação disciplinar contra o membro do Ministério Público que atua naquele feito imputando a ele defeitos ou fatos que caracterizam, segundo a óptica da parte reclamante, a sua suspeição ou o impedimento. Nesses casos, a reclamação disciplinar é arquivada, justamente porque, se a parte pretende o afastamento do membro, ela deve-se valer da exceção competente para tanto.

3.9. Artigo 43, inciso VIII, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, VIII, da LONMPE, adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face da irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo.

O presente dispositivo legal retrata a obrigação de o membro, no mínimo, comunicar a Administração Superior sobre irregularidades que ocorram nos seus serviços ou em função deles.

Socorre-se de outro palpitante exemplo do CNMP. Trata-se da Reclamação Disciplinar nº 000015/2009-14, da relatoria do conselheiro Adilson Gurgel, julgada em 31.08.2010. Nela, foi aplicada a pena de censura a membro de Ministério Público estadual que não comunicou "adequadamente a situação da Promotoria de Justiça, da qual era titular, aos órgãos da administração superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, evitando a manutenção e o agravamento da situação de acúmulo e atraso de serviço". Segue o essencial da ementa:

> RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. EXISTÊNCIA DE INQUÉRITO POLICIAL E DEZENAS DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVOS E OUTROS DOCUMENTOS SEM MOVIMENTAÇÃO NA PROMOTORIA DE JUSTIÇA. FALTA FUNCIONAL CORRESPONDENTE AO DEVER DE REALIZAR A DEVIDA COMUNICAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA SITUAÇÃO QUE AQUELA PROMOTORIA SE ENCONTRAVA. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE CENSURA.

A doutrina tem o mesmo posicionamento no sentido de que o membro que estiver em situação de acúmulo de processos ou designado para responder cumulativamente por vários órgãos deve reportar esse fato à Administração Superior (DUARTE, 2016, p. 357).

Consigna-se a pertinência do presente tópico para membros que se encontram em estágio probatório, tendo em vista que eles, por serem, em grande parte dos Ministério Públicos estaduais, Promotores de Justiça Substitutos, costumam responder por várias promotorias de justiça antes da sua titularização. Logo, se eles passarem a responder por uma Promotoria de Justiça nas condições acima retratadas, eles devem comunicar o fato à Corregedoria-Geral e à Procuradora-Geral de Justiça, sob pena de violarem o dever ora em estudo.

3.10. Artigo 43, inciso IX, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, IX, da LONMPE, tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça.

A urbanidade cuida de um tratamento respeitoso, cordial com toda e qualquer pessoa. A rigor, o emprego da urbanidade no trato com terceiros é um dever universal, válido para todas as pessoas.

Especificamente na relação entre o membro e os servidores do Ministério Público, na qual existe uma hierarquia bem definida, o membro não pode exceder essa hierarquia e tratar o servidor de uma forma que o diminua enquanto servidor público ou enquanto pessoa.

O exemplo de falta de urbanidade no trato com o servidor vem do CNMP, no julgamento da Revisão de Processo Administrativo Disciplinar nº 000025/2015-06, sob a relatoria do conselheiro Fábio Nóbrega, em 25.08.2015. Nesse caso, a servidora, que era ocupante de cargo em comissão, no seu requerimento de férias dirigido ao membro, deixou de fazer menção ao seu cargo, apondo apenas a sua assinatura e a sua formação acadêmica, em assistência social. "Diante do requerimento e à vista do equívoco cometido, a Promotora de Justiça, riscando a anotação da formação de Assistente Social, anotou, em legras garrafais: 'procure descobrir o nome do seu cargo/quem sabe vc consegue...'" Essa conduta foi tachada de violadora do dever funcional previsto no art. 43, IX, da LONMPE.

Por outro lado, o dever sob análise não deve impedir uma atuação firme e destemida do membro do Ministério Público. A urbanidade não se confunde com subserviência ou covardia. Principalmente, em sessões do tribunal do júri, são comuns os apartes. Em vários momentos, os ânimos exaltam-se. Há oradores que se utilizam de formas desrespeitosas de intervenção justamente para retirar a atenção dos jurados sobre um ponto importante sustentado pelo orador adversário. Nesses casos, o membro do Ministério Público não deve sentir receio de partir para o enfrentamento, quando necessário, mas sempre de forma respeitosa.

3.11. Artigo 43, inciso X, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, IX, da LONMPE, residir, se titular, na respectiva Comarca. Essa previsão já está na Constituição Federal, especificamente no seu artigo 129, § 2º.

Quando titular, o membro tem o dever de residir na área em que o seu órgão tem atribuição. Observa-se uma atecnia do dispositivo legal em comento, já que a promotoria de justiça (ou o ofício, no caso do MPU) não precisa, necessariamente, ter atribuição sobre a mesma região de competência da vara, comarca ou subseção judiciária perante a qual atua.

A residência no local de trabalho tem em mira integrar o membro do Ministério Público nos problemas e nas soluções da região sobre a qual tem atribuição. Com efeito, o presentante do Ministério Público, ao residir na "comarca", o tem melhores condições de colher informações relativas às necessidades sociais locais, o que torna a atuação do Ministério Público mais eficiente (DECOMAIN, 2011, p. 641).

O dever de residir na "comarca", salvo autorização da chefia da instituição, está densificado pela Resolução CNMP nº 26/2007.

No entanto, o dever em questão comporta temperamentos, sobretudo quanto aos finais de semana, como observado por Augusto Resende (2018, p. 21-23). Uma das finalidades do dever de residência no local de trabalho é permitir aos interessados o imediato acesso de qualquer interessado ao membro do Ministério Público. Contudo, nos finais de semana, se for designado outro membro para responder, em caráter de plantão, pela "comarca" onde reside o titular do órgão, este não terá atribuição para exercer as suas atividades. Logo, o dever de estar na "comarca" não é adequado para o cumprimento da finalidade da norma. Em consequência, não se justifica o dever de o membro titular permanecer, no final de semana, na "comarca", quando outro membro atua nela, em caráter de plantão, por designação do Procurador-Geral de Justiça.

3.12. Artigo 43, inciso XI, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, XI, da LONMPE, prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição.

As informações devem ser prestadas a órgãos do próprio Ministério Público a que pertence o membro, a outros Ministérios Públicos e ao próprio CNMP.

Ao julgar o Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00068/2017-71, sob a relatoria do conselheiro Orlando Moreira, em 25.04.2017, o CNMP apurou que determinado membro do Ministério Público, mesmo após ter sido intimado em três oportunidades, remeteu, em resposta a essas solicitações, ofícios sem assinatura e sem as informações solicitadas. Essa conduta rendeu a aplicação da pena de advertência ao membro em questão.

Já no Pedido de Providências nº 000377/2012-19, sob a relatoria do conselheiro José Lázaro Guimarães, julgado em 11.12.2012, o CNMP decidiu que a ausência de informações a serem prestadas por promotora de justiça eleitoral caracterizava a infração ao dever funcional previsto no art. 43, XI, da LONMPE, reproduzido no art. 103, XI, da LOMPMA.

3.13. Artigo 43, inciso XII, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, XII, da LONMPE, identificar-se em suas manifestações funcionais.

É intuitivo que o membro do Ministério Público tem verdadeira obrigação de identificar-se nas suas manifestações, sob pena de estas serem consideradas inexistentes.

Todavia, se a manifestação do membro não for assinada por simples equívoco – imagine-se uma "pilha" de cinquenta processos com manifestações de várias laudas, e o membro passa uma dessas manifestações –, a falta funcional não se caracteriza. Ademais, se é possível a identificação do membro por outra forma, com mais razão a falta disciplinar não se concretiza. Já é antigo o entendimento adotado pelo STJ, nesse ponto, como se observa no Recurso Especial 109708 PR 1996/0062340-6, sob a relatoria do Ministro Humberto Barros, julgado em 03.06.1997: "A simples falta de assinatura no parecer do Ministério Público não constitui motivo para que se declare nulo o processo. Nos tempos atuais, em que os processos acumulam-se, deve-se venerar o princípio da economia processual".[26]

3.14. Artigo 43, inciso XIII, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, XIII, da LONMPE, atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes.

Na condição de agente político e dada a importância das suas atribuições, o membro do Ministério Público deve prestar atendimento aos interessados. Sobretudo nos casos urgentes, o atendimento deve ser oferecido a qualquer momento do dia ou da noite. Por essa razão entre outras, aliás, o regime remuneratório do membro do Ministério Público ocorre sob a forma de subsídio, em que ocorre o pagamento sob parcela única, excetuadas as verbas com caráter indenizatório.

O dever de prestar atendimentos dá-se em favor das partes, dos seus advogados e, inclusive, de eventuais interessados. A Resolução CNMP nº 88, de 28 de agosto de 2012, cuida desse dever. Pontualmente, no seu art. 1º, § 6º, ela prevê que "[p]ara eficiência dos serviços da Instituição e fluidez e organização do acesso da população ao órgão ministerial, o membro do Ministério Público poderá designar um ou mais dias da semana para atendimento ao público, sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo".

3.15. Artigo 43, inciso XIV, da LONMPE

É dever do membro do Ministério Público, segundo o art. 43, XIV, da LONMPE, acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.

26 No mesmo sentido, conferir o Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1639722/MT, sob a relatoria do Ministro Jorge Mussi, julgado em 08.08.2017: "(...) ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR CONTRA MENOR DE 14 ANOS. AUSÊNCIA DE ASSINATURA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DENÚNCIA. MERA IRREGULARIDADE (...)".

No plano administrativo, existe vinculação hierárquica entre o membro do Ministério Público e a chefia da sua instituição e a Administração Superior. Por essa razão, os membros devem obedecer aos atos administrativos da Administração Superior, sob pena de incorrerem em falta disciplinar.

A independência funcional não socorre o membro que descumpre ordens administrativas. Ela "significa a liberdade que os órgãos do Ministério Público têm para tomar decisões dentro dos limites da lei, sem estarem subordinados entre si" (MAZZILLI, 2016, p. 188). Então, a independência funcional incide sobre a atividade-fim realizada pelo membro, garantindo que ele forme a sua convicção segundo a Constituição Federal e as leis, livre de qualquer pressão externa ou interna na tomada da sua decisão. Por isso,

> [...] do princípio da independência funcional decorre a assertiva de que no âmbito do Ministério Público só se concebe hierarquia entre o Chefe da Instituição e seus integrantes no sentido administrativo, nunca no sentido de índole funcional ou técnica. Isto não quer dizer que a chefia institucional não possa, estritamente no âmbito administrativo, determinar obrigações que devam ser cumpridas pelo membro da Instituição. (JATAHY, 2009, p. 146)

4. CONCLUSÕES

A função disciplinar da Corregedoria pode ser exercida sob o viés preventivo, em que se destaca a orientação, exercida principalmente de forma prospectiva, e sob o viés repressivo, em que se destaca a punição, exercida de forma retrospectiva.

A despeito de a prevenção ser o ideal, a punição continua necessária para garantir que o Ministério Público cumpra a sua missão designada pela Constituição Federal.

Para impor a sanção disciplinar, a Corregedoria dispõe de um devido processo legal que deve ser observado. Nesse diapasão, estão à disposição da Corregedoria Nacional e do Conselho Nacional do Ministério Público alguns tipos de processos. As três classes processuais mais recorrentes são a reclamação disciplinar e a sindicância, instrumentos que, por não serem punitivos, têm o contraditório e a ampla defesa mitigados, e o processo administrativo disciplinar, o qual, punitivo por excelência, deve garantir, na plenitude, esses direitos ao membro processado.

Pontualmente quanto a cada um dos deveres institucionais previstos no art. 43 da LONMPE, que, em sua quase totalidade, estão reproduzidos na LOMPU e nas leis orgânicas estaduais, apresentaram-se considerações que interessam, principalmente, mas não só, aos membros vitaliciandos.

São naturais todas as dúvidas que o membro do Ministério Público, no início da sua carreira, tem sobre os seus deveres funcionais. O presente artigo pretendeu oferecer auxílio para sanar algumas dessas dúvidas.

5. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ricardo Rangel de. Pressupostos da revisão de processo disciplinar no CNMP. **Boletim informativo da Corregedoria Nacional**, Brasília, n. 3, set./16. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Boletim_3edi%C3%A7%C3%A3o.pdf> . Acesso em: 4 mar. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília.** Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Pedido de providências nº 000377/2012-19. Relator José Guimarães. Brasília, 11 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://aplicativos.cnmp.mp.br/consultaProcessual/consultaProcesso.seam?tipoProcesso=2&numSeq=000377&numAno=2012&numDv=19&nmInt=&tp=A&arquivado=true#>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar nº 1.00068/2017-71. Relator Orlando Moreira. Brasília, 25 de abril de 2017. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?tipoProcesso=1&numeroSequencia=00068&ano=2017&digitoVerificador=71&nomeInteressado=&tp=A&arquivado=true#>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar nº 1.00326/2016-00. Relator Orlando Moreira. Brasília, 9 de agosto de 2016. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?tipoProcesso=1&numeroSequencia=00326&ano=2016&digitoVerificador=0088&nomeInteressado=&tp=T#>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo CNMP nº 0.00.000.000109/2009-93. Relator Alberto Cascais. Brasília, 16 de junho de 2009. Disponível em: <https://aplicativos.cnmp.mp.br/jurisprudenciaWeb/detalhaProcesso.seam?cid=146015>. Acesso em: 4 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo CNMP nº 0.00.000.000145/2013-33. Relator Jarbas Soares Júnior. Brasília, 6 de agosto de 2013. Disponível em: <https://aplicativos.cnmp.mp.br/jurisprudenciaWeb/detalhaProcesso.seam?cid=146015>. Acesso em: 4 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 26, de 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0261.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 88, de 28 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/791>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 92, de 13 de março de 2013. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Regimento_Interno/Regimento_Interno1.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Revisão de processo administrativo disciplinar nº 000025/2015-06. Relator Fábio Nóbrega. Brasília, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <https://aplicativos.cnmp.mp.br/jurisprudenciaWeb/detalhaProcesso.seam?cid=17586>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Revisão de processo administrativo disciplinar n º 000117/2015-88. Relator Otávio Brito Lopes. Brasília, 24 de novembro de 2015. Disponível em: <https://aplicativos.cnmp.mp.br/jurisprudenciaWeb/detalhaProcesso.seam?cid=16832>. Acesso em: 11 mar 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Revisão de processo administrativo disciplinar nº 001425/2013-69. Relator Leonardo Carvalho. Brasília, 07 de abril de 2014. Disponível em: <https://aplicativos.cnmp.mp.br/consultaProcessual/consultaProcesso.seam;jsessionid=f-SYxNorKxJKVnMIsSdvrGem?cid=26475#>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00407/2015-02. Relator Fábio da Nóbrega. Brasília, 31 de maio de 2016. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/

consulta.seam?isJurisprudencia=true&nomeInteressado=&digitoVerificador=02&ano=2015&numeroSequencia=00407&ementa=&cid=478284>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00640/2016-76. Relator Fábio da Nóbrega. Brasília, 21 de novembro de 2016. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?tipoJurisprudencia=1&numeroSequencia=&ano=&digitoVerificador=&isJurisprudencia=true&ementa=1.00640%2F2016-76&nuProcesso=-#>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental no recurso especial nº 1639722/MT. Quinta Turma. Relator Jorge Mussi. Brasília, 08 de agosto de 2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201603106665&dt_publicacao=18/08/2017>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental no recurso especial nº 1.688.051/RO. Quinta Turma. Relator Jorge Mussi. Brasília, 06 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701946389&dt_publicacao=16/02/2018>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em mandado de segurança nº 19.248/AC. Quinta Turma. Relator Ministro Félix Fischer. Brasília, 21 de novembro de 2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200401623820&dt_publicacao=05/02/2007>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 109708 PR 1996/0062340-6. Primeira Turma. Relator Humberto Barros. Brasília, 03 de junho de 1997. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199600623406&dt_publicacao=18/08/1997>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 27.542/DF. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Tóffoli. Brasília, 04 de outubro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11916686>. Acesso em: 11 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 28003/DF. Tribunal pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 08 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2114363>. Acesso em: 4 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 31306/DF. Primeira Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 11 de março de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5609196>.Acesso em: 3 mar. 2018.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. A atividade fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público e a aplicação da sanção disciplinar. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, vol. III, p. 127-137. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

CARVALHO, Alexandre Reis de. CARVALHO, Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de. Curso de ingresso e vitaliciamento: uma possível e necessária abordagem profissionalizante e humanística. **Revista Jurídica**

Corregedoria Nacional: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 281-306. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COURA, Alexandre de Castro. FONSECA, Bruno Gomes Borges da. Entre unidade e independência: reflexões acerca da atuação das corregedorias no Ministério Público brasileiro. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 217-235. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, vol. I, p. 295-314. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.

DAHER, Lenna Luciana Nunes; AQUINO, Eduardo Pimentel de Vasconcelos. Sistema de Controle Disciplinar do Ministério Público Federal dos Estados Unidos: possíveis aplicações práticas orientadoras ao sistema brasileiro. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, vol. III, p. 259-275. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

DAHER, Lenna Luciana Nunes; LEITE, Daniella Ferreira Vieira. Estudos e pesquisas como métodos de qualificação da atuação das corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 339-361. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**: Lei nº 8.625, de 12.02.1993. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DUARTE, Antônio Pereira. Corregedorias e a atuação do Ministério Público na justiça militar. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, vol. I, p. 353-374. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.

FERREIRA, Aurélio Burque de Holanda. **Miniaurélio Eletrônico versão 5.12**. Positivo Informática Ltda, 2004.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

KLUGE, Cesar Henrique. O regime disciplinar dos membros do Ministério Público da União. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, vol. III, p. 227-257. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. Abordagem prática sobre a atividade fiscalizadora das corregedorias quanto à pena disciplinar de suspensão do membro do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, vol. III, p. 139-159. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

LIMA, Luís Gustavo Maia. As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, vol. III, p. 11-34. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

LOTTI, Armando Antônio. Breves considerações sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 51-65. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Corregedorias do Ministério Público e legitimidade procedimental: a função orientação na promoção da administração pública responsiva. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 167-186. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Corregedorias e ética institucional do Ministério Público brasileiro. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, vol. I, p. 181-201. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na constituição, na lei orgânica nacional do Ministério Público, na lei orgânica do Ministério Público da União e na lei orgânica do Ministério Público paulista. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PUCINELLI, Humberto Eduardo. Recomendação das corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 87-100. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

RESENDE, Augusto César Leite de. O dever de residência dos membros do Ministério Público: uma análise à luz do princípio da proporcionalidade. **Fórum Administrativo – FA,** Belo Horizonte, ano 18, n. 203, p. 16-24, jan. 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/F%C3%B3rum-Adm_n.203.02.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

SANTOS, Rodrigo Oliveira Carvalho; ALMEIDA, Gregório Assagra de; DAHER, Lenna Luciana Nunes. Comentários à decisão do STF na ação cível originária 924. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação orientadora das corregedorias do Ministério Público, vol. II, p. 363-373. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

SOUZA, Reneè do Ó. A perda do cargo do membro do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: a atuação fiscalizadora das corregedorias do Ministério Público, vol. III, p. 181-205. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

SILVEIRA, Paulo Fernando. Devido processo legal. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TUCCI, Rogério Lauria. **Teoria do Direito Processual Penal**: jurisdição, ação e processo penal (estudo sistemático). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SEÇÃO V – ALGUNS ASPECTOS DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

5.1. Considerações disciplinares, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, para membros em Estágio Probatório
Rafael Schwez Kurkowski 285

5.2. Atuação preventiva da Corregedoria, especialmente no Estágio Probatório: inspeções ou correições sistêmicas
Pablo Antonio Cordeiro de Almeida 307

5.3. A liberdade de expressão e o uso das redes sociais pelos membros do Ministério Público: reflexões sob o prisma disciplinar
Lucas Danilo Vaz Costa Júnior 333

5.4. Atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde: diretrizes para membros do Ministério Público no Estágio Probatório
Luciano Moreira de Oliveira 353

ATUAÇÃO PREVENTIVA DA CORREGEDORIA, ESPECIALMENTE NO ESTÁGIO PROBATÓRIO: INSPEÇÕES OU CORREIÇÕES SISTÊMICAS

PREVENTIVE PERFORMANCE OF THE INTERNAL CORRECTIONS OFFICE, ESPECIALLY DURING THE PROBATIONARY PHASE: SYSTEMIC INSPECTIONS OR CORRECTIONS

Pablo Antonio Cordeiro de Almeida[1]

Resumo: Os Órgãos Correcionais do Ministério Público perseveram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. A atuação coletiva encontra-se esvaziada. Imprescindível uma viragem hermenêutica para se atribuir máxima efetividade à atuação coletiva e preventiva dos Órgãos Correcionais. As inspeções sistêmicas e o uso intensivo de tecnologia, como, por exemplo, a "business intelligence", teriam o condão de viabilizar a atuação preventiva e coletiva dos Órgãos Correcionais, identificando problemas institucionais generalizados, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

Palavras-chave: Atuação fiscalizatória. Caráter preventivo e coletivo. Órgãos correcionais.

Abstract: *The State Prosecutor's Internal Correctional Unitspersevere in the action with an eminently individual focus, with ordinary or extraordinaryinspections, inquiries and disciplinary administrative proceedings. The class performanceis emptied. It is essential a hermeneutical turn to assign maximum effectiveness to the collective and preventive performance of the Correctional Units. Systemic inspections and the intensive use oftechnology, such as "business intelligence", would have the potential to enable the preventive and collective performance of the Correctional Units, identifying generalized institutional problems, proposing solutions andrecommendations, or, in consequence, to spoil the individual performance of certain members, especially those in probationary phase.*

Keywords: *Supervisory performance. Preventive and collective character. Correctionalbodies.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Atuação preventiva das Corregedorias Estaduais através de inspeções ou correições sistêmicas. 2.1. "Big data", KDD, CNPM e CNJ: dos Sumérios à Inteligência Artificial. 2.2. A "business intelligence" e o princípio da eficiência na gestão ministerial. 2.3. Definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias de um mesmo município e critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas – Premente a utilização da BI, "business intelligence". 2.4. Críticas à Proposição de enunciado nº 1.00940.2017-72 do CNMP. 3. Conclusões. 4. Referências.

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito – UFBA (Universidade Federal da Bahia). Integrante do Grupo Nacional dos Membros do Ministério Público – GNMP.

1. INTRODUÇÃO

Os Promotores recém-ingressos na Instituição, com pouca experiência, após curso de formação com duração de poucos dias, como regra são alocados em Promotorias longínquas e de difícil provimento, com estruturas físicas e de pessoal precárias, vagas há muito tempo, e com demanda judicial e extrajudicial reprimida, sobre os quais são despejados anos de gestões e decisões administrativas imponderadas.

Enquanto isso os Órgãos Correcionais do Ministério Público perseveram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. A atuação coletiva encontra-se esvaziada. Imprescindível uma viragem hermenêutica para se atribuir máxima efetividade à atuação coletiva e preventiva dos Órgãos Correcionais. As inspeções sistêmicas e o uso intensivo de tecnologia, como, por exemplo, a "business intelligence", teriam o condão de viabilizar a atuação preventiva e coletiva dos Órgãos Correcionais, identificando problemas institucionais generalizados, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

O Conselho Nacional do Ministério Público deve fomentar e exigir a disseminação nos Ministérios Públicos da "business intelligence", como forma prioritária de análise dos "metadados" já coletados no ambiente orgânico. A "business intelligence" deve ser utilizada nos Ministérios Públicos para a produção de conhecimentos no ambiente interno dos "negócios" e procedimentos ministeriais, no sentido de identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais fundamentadas no interesse público e princípio da eficiência.

Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano estes órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debrucem sobre o documento produzido pelo CNPM, "Ministério Público – um retrato", confrontando-o com o relatório da Correição Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os "metadados" obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP.

As inspeções sistêmicas têm o condão de atuar preventivamente, identificando problemas institucionais generalizados, como a falta de estrutura ou o despovoamento exagerado de determinadas regiões, dentre outras questões, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

Por essas razões defendemos neste artigo que as Corregedorias Estaduais não devem perseverar na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, priorizando o viés prevencionista e organizacional conglobante, bem como elencamos instrumentos que podem ser utilizados para tanto.

2. ATUAÇÃO PREVENTIVA DAS CORREGEDORIAS ESTADUAIS ATRAVÉS DE INSPEÇÕES OU CORREIÇÕES SISTÊMICAS

As Corregedorias dos Ministérios Públicos Estaduais, diferentemente da Corregedoria Nacional, órgão integrante do Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, perseveram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

No âmbito coletivo a atuação se resume, quase que na totalidade dos casos, à expedição de Recomendações, que atuam, na prática, tal qual súmulas de entendimentos para fins de utilização em correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Todavia, a própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei Federal nº 8.625/1993, prevê, em seu artigo 17, três instrumentos de atuação sistêmica ou conglobante das Corregedorias Estaduais, nos incisos IV (recomendações), VII (remessa aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições) e VIII (relatório com dados estatísticos).

A utilização mais corriqueira desses instrumentos sistêmicos teria o condão de efetivar uma atuação preventiva de melhor qualidade pelas Corregedorias Estaduais.

No âmbito da Corregedoria Nacional a regulamentação da atividade preventiva decorre da própria interpretação da Constituição Federal de 1988, especialmente do inciso II, parágrafo 3º, do art. 130-A da Carta Magna*, in verbis*:

> Art. 130-A - § 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes: I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares; II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; III - requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

Assim, a norma, especialmente a Norma Fundamental, deve ser interpretada pelo que nela se contém, sendo, pois, princípio elementar de hermenêutica constitucional aquele segundo o qual não se presumem palavras inúteis no texto normativo.

Segundo o próprio STF, "inconcebível a admissão de que o texto constitucional contivesse disposição despicienda - verba cum effectu sunt accipienda"[2].

Nesse sentido, o inciso II, parágrafo 3º, do art. 130-A da Constituição Federal de 1988 ao consignar as expressões "inspeção" e "correição" teria recepcionado em seu texto dois institutos distintos.

Vejamos, nesse diapasão, as lições de Émerson Garcia:

> Como se constata, a Constituição da República outorgou ao Conselho uma função típica das Corregedorias-Gerais, qual seja, a de realizar inspeções e correições, que tanto podem assumir caráter preventivo, de modo a aferir o correto funcionamento do serviço e a evitar a prática de ilícitos, como se integrarem a uma atuação eminentemente repressiva, buscando elementos probatórios para corroborar a alegada prática de um ilícito. Embora não haja grande uniformidade terminológica nessa seara, costuma-se denominar de inspeção a fiscalização preventiva e pedagógica, enquanto a correição caracterizaria a atividade de verificação e apuração com base em notícias de irregularidade[3].

Ademais, entende-se hodiernamente que a atuação preventiva é prioritária em relação à repressiva. Nesse sentido, vejamos os escólios de Gregório Assagra de Almeida:

> O Ministério Público brasileiro já passou por alguns grandes momentos históricos.
> (...) Agora entendemos que resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva. A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CR/1988).
> (...) Em síntese, se o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade e se os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante do sistema

2 STF. HC 91.509, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 12.2.2010.

3 GARCIA, Emerson. Configuração constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. p. 21.

> jurídico, com carga de eficácia em grau máximo, o Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça. Com efeito, as Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno, são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que as Corregedorias atuem, na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público, analisados e estudados neste artigo. (...) Assim, entre outros, são fatores de legitimação social das funções constitucionais do Ministério Público que devem orientar as Corregedorias para tornar mais qualitativo e eficiente o trabalho de orientação e de fiscalização tanto da Corregedoria Nacional, no controle externo, quanto das Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos brasileiros, no controle interno: 1. A priorização da atuação preventiva;
> (...)
> 5. A ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional[4].

No âmbito do regimento interno do CNMP assim são regulamentadas a inspeção e a correição:

> **REGIMENTO INTERNO DO CNMP - RESOLUÇÃO Nº 92, DE 13 DE MARÇO DE 2013**
> DA INSPEÇÃO E DA CORREIÇÃO
> Art. 67 A Corregedoria Nacional poderá realizar inspeções para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público, em todas as suas áreas de atividade, havendo ou não evidências de irregularidades, sem prejuízo da atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público.
> § 1º O Corregedor Nacional apresentará ao Plenário do Conselho, no início de cada semestre, o calendário de inspeções ordinárias a serem realizadas.
> § 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo, as inspeções poderão ser realizadas a qualquer tempo, por iniciativa da Corregedoria Nacional ou por deliberação do Plenário.
> (...) Art. 69 - A Corregedoria Nacional poderá realizar correições para apuração de fatos determinados relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público, bem como de seus serviços auxiliares.
> § 1º A correição será precedida de ato convocatório com indicação dos fatos a apurar e realizada na presença das autoridades responsáveis pelos órgãos objeto da correição, que poderão prestar esclarecimentos e fazer as observações que reputem relevantes para elucidação do objeto da apuração.
> Art. 70 - O Corregedor Nacional, ou os membros auxiliares e servidores por ele expressamente autorizados, disporão de livre acesso aos locais onde se processarem as atividades de inspeção e correição, podendo, se entender conveniente, compulsar ou requisitar documentos, livros, registros de computadores ou qualquer outro dado ou informação que repute relevante para os propósitos da inspeção e da correição.
> (...)
> Art. 72 O Corregedor Nacional poderá desde logo adotar as providências de sua competência e proporá ao Plenário do Conselho a adoção das demais medidas cabíveis, à vista do apurado em suas atividades de inspeção e correição.
> § 1º O Conselho encaminhará traslado dos autos de inspeção ou de correição aos órgãos do ramo do Ministério Público inspecionado ou submetido a correição, para a adoção das providências a seu cargo.
> (...)
> Art. 73 O Plenário do Conselho poderá, tendo em vista o conteúdo das atas de inspeção e correição, regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público.

A Corregedoria Nacional, no uso dessas prerrogativas, tem realizado inúmeras inspeções sistêmicas nos diversos ramos dos Ministérios Públicos Brasileiros, denominadas, erroneamente, no site do CNPM[5]

4 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, A Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso À Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. p. 67 e ss.

5 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/relatorio-de-inspecoes-e-correicoes>.

de "Correições-Gerais", realizando verdadeiros diagnósticos institucionais, bem como propondo medidas administrativas e gerenciais para a correção das iniquidades verificadas. As denominadas "Correições-Gerais" são, em verdade, inspeções sistêmicas preventivas, caracterizando-se, *concessa maxima vênia*, impropriedade terminológica do site do CNMP a designação desses atos como correições.

Segundo o regimento interno supracitado correições destinam-se a "apuração de fatos determinados relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público, bem como de seus serviços auxiliares". Ora, as denominadas Correições-Gerais são, em verdade, inspeções para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público, como regra em todas as suas áreas de atividade simultaneamente, havendo ou não evidências de irregularidades, existindo também inspeções nos órgãos correcionais.

Assim, as denominadas Correições-Gerais nada mais são do que inspeções sistêmicas preventivas, para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público como um todo, de maneira simultânea.

A título de exemplo da extensão dos trabalhos realizados nessas inspeções sistêmicas citamos pequeno trecho do relatório de 615 páginas da Inspeção realizada na Bahia no ano de 2012:

> A execução da inspeção deu-se conforme seu planejamento, no período de 05 a 09 de novembro de 2012, e foi realizada por 27 (vinte e sete) membros e 25 (vinte e cinco) servidores, além do Corregedor Nacional, que dirigiu os trabalhos. Para operacionalizar o desenvolvimento da inspeção foram constituídas 12 (doze) equipes, cada qual com seus objetivos previamente determinados, direcionadas para a atividade-fim, bem como outras 04 (quatro) equipes para a aérea meio.
> **Equipe 1.** (...) Objetivos: Procuradoria-Geral de Justiça (e órgãos vinculados); CEAT, NARJ, NARJ-Criminal, NARJ- Cível; Conselho Superior; Colégio de Procuradores e Órgão Especial. Durante a inspeção a equipe foi designada para fazer também as entrevistas no NIFIR e no CEACON. **Equipe 2.** (...) Objetivos: Corregedoria- Geral, CEAF e Centros de Apoio Operacional. **Equipe 3**. (...) Objetivos: Procuradorias de Justiça. **(...) Equipe 6.** (...) Objetivos: 9. Promotoria Criminal, 5. Promotoria Criminal, 11. Promotoria Criminal, 8. Promotoria Criminal, NUJ, GAECO, GACEP, GAESF, NACRIM, NIC, NACRES e NAC-LD. **Equipe 7.** Objetivos: 2. Promotoria Criminal, 3. Promotoria Criminal, 4. Promotoria Criminal, 7. Promotoria Criminal, CAOFIS (extinto), NAIC e NUEL. **Equipe 8.** Objetivos: 1. Promotoria Criminal, 6. Promotoria Criminal, 10. Promotoria Criminal, CAP, NIFIR (passou para a equipe 1 durante a inspeção), NAPCRIM e NUCCIBER (...) **Equipe 9.** (...) Objetivos: 1. Promotoria Cível, 2. Promotoria Cível, Promotorias do Consumidor, NUPAR e NUTS. **Equipe 10.** Objetivos: 1. Promotoria de Família, 2. Promotoria de Família, Promotorias do Meio Ambiente, NUMA, NUDPHAC, NERP, NBTS e NUSF. **Equipe 11**. (...) Objetivos: Promotorias de Fazenda Pública, Promotorias de Infância e Juventude, Promotorias da Cidadania, GEDEF, GESAU, GEPAM, GEDUC, GEIDO, GEPEM e NUDH. **Equipe 12**. Objetivos: unidades do MPT, MPF e MP-BA nos municípios de Itabuna e Ilhéus. **Auditoria Administrativa**. (...) **Auditoria Tecnologia da Informação.** (...) **Engenharia e Arquitetura.** (...).
> O Estado da Bahia tem população de pouco mais de 14 milhões de habitantes, distribuídos em 417 municípios, atendidos por um total de 546 magistrados e 591 procuradores e promotores de justiça.
> Para um melhor dimensionamento da situação, devemos levar em conta que o Ministério Publico do Estado da Bahia possui um total de 196 Promotorias de Justiça na capital, das quais 5 (cinco) encontravam-se vagas no período da inspeção e um total de 554 Promotorias de Justiça no interior do Estado, das quais 242 (duzentas e quarenta e duas) encontravam-se vagas no momento da inspeção. (...).
> **2.1. Esclarecimentos necessários.** Esta pequena contabilidade fala por si. As promotorias do interior do Estado que estão vagas sobrecarregam as que estão titularizadas, de tal maneira a gerar um fluxo contínuo vicioso de acúmulo de serviço e consequências de ordem disciplinar e de dificuldades de adequado atendimento à população, tudo conforme se infere dos termos colhidos na inspeção. Nesse sentido, a Corregedoria Nacional requer informações sobre as providencias adotadas para o

> preenchimento das vagas e fornecimento da adequada estrutura para funcionamento das promotorias vagas.

Ao final da inspeção supracitada foram realizadas 58 recomendações ou proposições destinadas ao Ministério Público do Estado da Bahia, dentre as quais ressaltamos a seguinte:

> Sobre o item 15.4 que trata das condições físicas adversas para o adequado desenvolvimento das funções dos membros do MP/BA, este assunto foi levantado por inúmeros promotores de justiça, vários dos quais relataram às equipes de inspeção de não dispõem de lugar para trabalhar, fazendo-o em suas próprias residências com utilização, até mesmo, de recursos materiais próprios para o desempenho de suas funções institucionais, além de outros que relataram a precariedade de seus locais de trabalho. A unidade justificou a existência de Promotorias de Justiça instadas nas dependências do Poder Judiciário, conforme previsão legal, sendo que as soluções para os casos de ampliação de estrutura física dependem de condicionantes financeiras e orçamentarias também pontuadas pela unidade.
> Assim, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP a expedição de **RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça** para que promova as medidas necessárias para garantir as condições de trabalho a todos os membros e servidores, de acordo com as possibilidades orçamentárias e financeiras do Órgão.

Em 2016, por sua vez, fora realizada inspeção pelo CNMP na Corregedoria-Geral do Ministério Público da Bahia, sendo que alguns problemas identificados na Inspeção Geral de 2012 foram novamente encontrados:

> 4 - Verificou-se que, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, 237 (duzentos e trinta e sete) cargos estão vagos, sendo que 168 (cento e sessenta e oito) cargos são de entrância inicial. Deste fato resulta uma série infindável de substituições, inúmeras promotorias sem titularidade inclusive há mais de 1000 dias, resultado em enorme prejuízo ao serviço e, em especial, à população; muitas Promotorias estão sendo substituídas por promotores titulares de promotorias que se situam a uma enorme distância da promotoria de substituição. Muitos processos analisados pela equipe de inspeção (ausências em audiências e atrasos significativos) decorrem desta realidade. Sugere-se, pois, que não se leve a efeito a movimentação do quadro sem que haja reposição adequada.

Nesse contexto, as inspeções sistêmicas têm o condão de atuar preventivamente, identificando problemas institucionais generalizados, como a falta de estrutura ou o despovoamento exagerado de determinadas regiões, dentre outras questões, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais questões afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

Ora, os Promotores recém-ingressos na Instituição, com pouca experiência, após curso de formação com duração de poucos dias, como regra são alocados em Promotorias longínquas e de difícil provimento, com estruturas físicas e de pessoal precárias, vagas há muito tempo, e com demanda judicial e extrajudicial reprimida.

Os relatos institucionais, nesse sentido, são inúmeros, tanto antigos como mais recentes. Vejamos, por exemplo, relato feito no site do Ministério Público de Santa Catarina por ocasião do lançamento do livro "Histórias de Vida"[6]:

> *João Carlos Kurtz iniciou carreira no Ministério Público de Santa Catarina como Promotor Adjunto, no ano de 1971. Em 1972, prestou concurso para Promotor Público* e assumiu a Comarca de Palmitos, extremo oeste do Estado. Na cidade não havia hotel e o Promotor precisou se estabelecer em uma pensão muito precária. Não havia banheiro e a água para o banho era fria.* O telefone ficava em Chapecó, distante cerca de 70 km da Comarca de Palmitos. Levava-se um dia inteiro para chegar ao telefone e ainda assim não era garantido que se conseguisse falar. As estradas eram de chão

6 Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/historias_vida_web.pdf>.

> batido e cheias de pedras para evitar o atoleiro. O carro precisava de manutenção diária. O material de expediente, máquina de escrever, livros e até mesmo o papel era custeado pelo próprio Promotor. Quando se mudava de Comarca, levava tudo, pois sem os livros era impossível trabalhar[7].

Recentemente o Ministério Público do Estado da Bahia lançou o projeto "Memorial, Centro de Memória e Cultura", com belíssimo site institucional e vídeo inaugural[8]. O primeiro depoimento do vídeo é do Procurador de Justiça aposentado Luiz Henrique de Castro Marques, de quem tive a honra de ser aluno na faculdade. Dr. Luiz Henrique de Castro Marques assim afirma no vídeo:

> (...) eu me lembro que no interior, eu quando saía de manhã ... Santo Antônio de Jesus, por exemplo, que eu pegava a minha pasta e eu dizia para mim mesmo: eu sou uma repartição. Pronto! Eu sou tudo. Não, eu não tinha nenhum servidor, era eu e ponto. O Ministério Público em Mutuípe, em Santo Antônio de Jesus, era eu.

As agruras enfrentadas pelo Promotor de Justiça, especialmente em início de carreira, todavia, não são dados históricos, mas sim uma realidade cotidiana hodierna. Notícia publicada no site do MP/BA assim relata a situação de turma de Promotores empossada em 2010 e 2011, esta última da qual fazemos parte:

> **Promotores em início da carreira avaliam dificuldades no exercício funcional**
> Como seria para um bacharel em Direito submeter-se a um rigoroso concurso público e depois aportar num município populoso ocupando a função de promotor de Justiça em meio à grande expectativa da população, onde não existe a estrutura adequada, estando vagos os cargos de delegado e de juiz? Esta é a realidade vivenciada por muitos membros do Ministério Público estadual que estão discutindo durante todo o dia de hoje, dia 2, durante um encontro realizado pela Instituição, no Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf). Na oportunidade, esses desafios, dificuldades e expectativas estão sendo avaliados pelos novos promotores de Justiça que ingressaram no MP em 2010 e 2011, estando no período inicial do exercício funcional. Um encontro desses é interessante por proporcionar uma troca de experiência entre os colegas e ajuda a chegar a soluções para resolver o grande número de problemas que chegam à Promotoria, pontua o promotor de Justiça Moacir Nascimento, que, em junho do corrente, assumiu a função em Bom Jesus da Lapa, a 777 km de Salvador. Experiência sobre a atuação do Ministério Público ele tem porque em seu estado de origem, o Rio Grande do Norte, foi assessor do MP, onde foi aprovado em concurso com apenas 18 anos de idade. Também diz que advogou na iniciativa privada, concursado pelo Banco do Nordeste, onde era muito cobrado, mas entende que agora, na condição de promotor de Justiça, com tantas demandas, sente-se muito mais cobrado, chegando ao nível da angústia. Na região oeste, onde está lotado, os processos foram acumulados por falta de titulares durante muito tempo e as solicitações diárias são inúmeras, explica o promotor de Justiça, o que foi compartilhado pela colega Michele Resgala, de Santa Maria da Vitória, a 872 km de Salvador. Titular em Carinhanha, a 899 km de Salvador, o promotor de Justiça Thiago Fonseca diz que, pelo menos passou a contar com um servidor para lhe auxiliar, pois o município com quase 29 mil habitantes não tem juiz, nem delegado, e ele ainda é promotor de Justiça substituto em Malhada e auxiliar em Guanambi. A dificuldade que está enfrentando, segundo explicou, não é diferente da que vivenciou no Maranhão, onde integrou o MP. Mas lá, pelo menos o trabalho fluía porque tinha um juiz e um delegado atuantes[9].

Acima transcrevemos relatório de Inspeção do CNMP no Ministério Público do Estado da Bahia no ano de 2012, onde até mesmo os Promotores da Capital e de cidades grandes, como Ilhéus e Itabuna, reclamavam "das condições físicas adversas para o adequado desenvolvimento das funções dos membros do MP/BA". Segundo este relatório,

> este assunto foi levantado por inúmeros promotores de justiça, vários dos quais relataram às equipes de inspeção de não dispõem de lugar para trabalhar, fazendo-o em suas próprias residências

7 Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/historias-de-vida-as-dificuldades-no-exercicio-de-promotor-publico>.

8 Disponível em: <http://www.memorial.mpba.mp.br/>.

9 Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/26828>.

> com utilização, até mesmo, de recursos materiais próprios para o desempenho de suas funções institucionais, além de outros que relataram a precariedade de seus locais de trabalho.

Assim, em pleno ano de 2012 muitos Promotores sequer possuíam locais de trabalho no MP/BA, muito menos servidores, analistas ou técnicos, ou estagiários, situação que persiste em algumas localidades.

Ou seja, apesar de afetar mais perversamente os membros recém-ingressos na Instituição, os problemas estruturais atingem a todos, inclusive à população, que não recebe um serviço de excelência.

Todavia, as Corregedorias Estaduais poderiam atuar mais incisivamente neste particular, através de inspeções sistêmicas.

As inspeções sistêmicas consubstanciariam importantes diagnósticos periódicos da Instituição como um todo, documentando "fotografias instantâneas" do momento histórico vivenciado, permitindo a análise das melhorias, estagnações ou retrocessos ao longo do tempo, bem como iniciando um processo de discussão das medidas necessárias para a resolução coletiva das questões pontuadas.

No âmbito das Corregedorias Estaduais a Lei Federal nº 8.625 também distingue as duas expressões supracitadas, quais sejam: correições e inspeções, indo além, já que fala na produção de relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior, bem como no envio aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições. Vejamos:

> Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: I - realizar correições e inspeções; (...) VII - remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições; VIII - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

Entretanto, as atribuições dos incisos VII e VIII supracitados encontram-se esvaziadas. Desconhecemos e não consta do site do MP/BA[10], por exemplo, o relatório citado no art. 17, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.625. Caso produzido, não foi o mesmo suficientemente divulgado, muito menos debatido.

É preciso garantir, portanto, a máxima efetividade dos citados dispositivos normativos.

Pesquisamos em outros Ministérios Públicos Estaduais e não identificamos modelos de atuações preventivas que observassem essas diretrizes. Assim, as Corregedorias Estaduais perseveram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. Ausente, pois, uma atuação preventiva de maior amplitude como a ora proposta. Ademais, a própria doutrina que é produzida não enfoca tal questão.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público, CNPM, já editorou uma primeira revista da Corregedoria Nacional, excelente, diga-se de passagem, sendo que somente identifiquei um artigo jurídico que trata especificamente da atribuição do art. 17, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.625, da lavra de Robson Renault Godinho, intitulado "AS CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO". Ou seja, o único artigo jurídico que trata da questão de maneira direta enfoca a atuação repressiva da Corregedoria.

Identificamos, ademais, outro artigo que aborda a questão da gestão estratégica, e mesmo assim no âmbito da Corregedoria Nacional, outro que tangencia o planejamento estratégico a título de *obter dictum,* e outros dois que falam da atuação preventiva das Corregedorias, os quais poderiam ter alguma relação com o quanto ora proposto, consistente numa atuação da Corregedoria Estadual de forma sistêmica, através de inspeção em toda a estrutura ministerial simultaneamente, o que na Corregedoria Nacional é denominado

10 Disponível em: <http://www.mpba.mp.br/area/corregedoria/biblioteca/193>.

de Inspeção, mediante o exercício das atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal nº 8.625[11].

Assim, já existe arcabouço normativo a subsidiar a atuação ora proposta para as Corregedorias Estaduais.

Num dos artigos acima mencionados, intitulado "CORREGEDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO", da lavra de Marcelo Pedroso Goulart, o autor analisa modelos normativos de Corregedoria já existentes de modo a pontuar aquele que acredita ser o ideal. Assim conclui o autor:

> A mudança legal, que no seu conjunto, promoveu ampla reforma estrutural no Ministério Público de Goiás, deu novo status à Corregedoria, valorizando o seu papel institucional. Além de orientar e fiscalizar atividade e conduta de agentes políticos individualmente considerados, esse órgão passa a desenvolver atividades de controle da efetividade institucional, atendendo às exigências do Ministério Público contemporâneo. Dessa nova configuração, cinco pontos podem ser destacados: • equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais; • ampliação do alcance de sua ação, que, na nova normatização, abrange todos os órgãos institucionais (executivos, administrativos e auxiliares) e seus integrantes; • cumprimento das metas dos planos e programas institucionais como dever funcional de agentes políticos e administrativos do Ministério Público; • valorização das Promotorias e Procuradorias de Justiça como unidades de implementação da política institucional; • uso dos instrumentos de gestão estratégica como parâmetro de fiscalização e avaliação. Pode-se concluir que, hoje, o modelo goiano de Corregedoria é o que melhor se adéqua à proposta de um Ministério Público resolutivo.

Um dos aspectos ressaltados nos chama a atenção: "equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais".

Nossa proposta é semelhante, a qual, todavia, indica instrumentos que podem ser utilizados para tanto, quais sejam: "big data", KDD e "business intelligence", o que será abordado adiante.

Defendemos, pois, que as Corregedorias dos Ministérios Públicos Estaduais, uma vez ao ano, pelo menos, a título de implementar as atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal nº 8.625, realizem inspeções sistêmicas em todas as estruturas ministeriais, simultaneamente, tal qual as inspeções da Corregedoria Nacional que são realizadas em todos os ramos do MP brasileiro, com a utilização dos dados colhidos durante o ano através dos relatórios mensais encaminhados ao CNMP, RAFs, com fulcro nos relatórios de correições ordinárias e extraordinárias realizadas no período, confrontando-se os dados colhidos com os documentos "Ministério Público – um retrato", publicado há 7 anos, com uso de "big data", KDD e "business intelligence", de forma a identificar gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida por todos, com base nos quais poderão ser sugeridas estratégias efetivas para o desenvolvimento das atividades-meio e fim com mais eficiência.

Tratar-se-ia de atuação eminentemente preventiva e de orientação, assumindo a Corregedoria uma maior preponderância na formulação de políticas institucionais, mesmo porque muitas vezes a produtividade individual do membro do MP é, sobremaneira, prejudicada por decisões administrativas irrefletidas da Administração Superior, por dificuldades estruturais que precisam ser debatidas e equacionadas, bem como por sobrecargas de atribuições que não podem ser imputadas ao membro sobrecarregado, mas sim decorrente de uma desorganização institucional sistêmica, que, apesar de existente, muitas vezes é ignorada, propositalmente, por todos. O relatório dessa correição sistêmica seria encaminhado aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ao CNMP, a todos os membros, bem como publicizado, para conhecimento e discussão, implementando-se uma política concreta de enfrentamento dos problemas encontrados, com o estabelecimento de metas e projetos específicos para a solução destes pelas Procuradorias-Gerais e por todos os membros.

11 Fonte: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>.

Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano esses órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debrucem sobre o documento produzido pelo CNPM, "Ministério Público – um retrato", confrontando-o com o relatório da Inspeção Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os "metadados" obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP, para o oferecimento de um serviço de excelência à população.

Os Centros de Apoio precisam deixar de ser, na maior parte dos casos, com raríssimas exceções, meros compiladores de doutrina e jurisprudência, devendo assumir papéis institucionais de maior preponderância, ombreados com a Corregedoria e a PGJ.

2.1. "Big data", KDD, CNPM e CNJ: dos sumérios à inteligência artificial

a expressão "Big data" pode ser conceituada como um grande conjunto de informações extremamente complexas que não conseguiriam ser analisadas, de maneira satisfatória, sem o emprego de aplicativos de processamento de dados, conhecidos como softwares de análise de vínculos. Os desafios desta área incluem: análise, captura, curadoria de dados, pesquisa, compartilhamento, armazenamento, transferência, visualização e, principalmente, a geração de conhecimentos fundamentados em tais "metadados". Especialistas em tecnologia da informação preferem usar expressões menos genéricas, como DCBD, Descoberta de Conhecimento em Bancos de Dados, da expressão em inglês Knowledge Discovery in Databases (KDD)[12], ou análise dimensional, dentre outras.

Ao contrário do que se pensa, não se trata de problema surgido na pós-modernidade, a qual, todavia, amplificou o desafio. Segundo o Professor israelense de História Yuval Noah Harari, autor do best-seller "Sapiens: Uma breve história da humanidade", a limitação mental humana em armazenar e processar dados "restringia severamente o tamanho e a complexidade dos coletivos humanos". Segundo o autor:

> Quando a quantidade de pessoas e propriedades em determinada sociedade ultrapassava um limite crítico, passava a ser necessário armazenar e processar grandes quantidades de dados matemáticos. Como o cérebro humano não era capaz de fazer isso, o sistema ruía. Durante milhares de anos após a Revolução Agrícola, as redes sociais humanas permaneceram relativamente pequenas e simples. Os primeiros a superar o problema foram os antigos sumérios, que viviam no sul da Mesopotâmia. (...) Entre os 3500 e 3000 a.C., alguns gênios sumérios desconhecidos inventaram um sistema para armazenar e processar informações fora do cérebro concebido especialmente para lidar com grandes quantidades de dados matemáticos. Com isso, os sumérios libertaram sua ordem social das limitações do cérebro humano, abrindo caminho para o surgimento de cidades, reinos e impérios. O sistema de processamento de dados inventado pelos sumérios é chamado de 'escrita'. (...). Claramente, o mero ato de gravar um documento em argila não é suficiente para garantir um processamento de dados eficaz (...). Isso requer métodos de organização, (...) métodos de reprodução (...), métodos de acesso rápido e preciso (...). Um passo crucial foi dado um pouco antes do século IX, quando se inventou um novo sistema de escrita, (...) base da notação matemática moderna. (...) Quase todos os Estados, empresas, organizações e instituições (...) usam notação matemática para registrar e processar dados. Cada informação que possa ser traduzida em notação matemática é armazenada, disseminada e processada com velocidade e eficiência impressionantes. Uma pessoa que deseja influenciar as decisões de governo, organizações e empresas deve, portanto, aprender a falar em números[13].

Apesar de, cada vez mais, o Ministério Público brasileiro catalogar dados funcionais e também de sua atuação finalística, as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público continuam a fazê-lo como sumérios de 3.500 anos antes de Cristo, com pouca capacidade de geração

12 Sobre KDD e mineração de dados, ver: SILVA, Marcelino Pereira dos Santos. *Mineração de dados:* conceitos, aplicações e experimentos com WEKA. Disponível em: <http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/erirjes/2004/004.pdf>.

13 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens:* uma breve história da humanidade.

de conhecimentos fundamentados em tais "metadados", o que desestimula, inclusive, todos os responsáveis pela alimentação dos inúmeros relatórios das atividades funcionais hoje existentes. Não basta, portanto, a captura de todos os dados disponíveis, a sistematização e a publicação destes, como faz, por exemplo, o Conselho Nacional do Ministério Público, no excelente levantamento "Ministério Público – um retrato", editado há 7 anos.

O próprio Conselho Nacional do MP já se apercebeu disso, tanto que coletava dados nacionais relativos à atuação do Ministério Público desde 2006, mas somente em 2010 a compilação nacional passou a ser mais efetiva, com base na Resolução CNMP nº 63/2010, que instituiu as tabelas unificadas, uniformizando nomenclaturas. Em julho de 2011, a Resolução CNMP nº 74 sistematizou e ampliou os dados para envio ao CNMP e teve como resultado a publicação da primeira edição do relatório "Ministério Público – um retrato".

A maior precisão na coleta dos dados é fundamental e pode levar à tomada de decisões com mais confiança e certezas.

Além disso, melhores decisões podem significar maior eficiência operacional, redução de riscos e custos, bem como otimização da gestão de pessoas e obtenção de melhores resultados finalísticos.

Todavia, os dados minerados ainda são pouco analisados por cada unidade do Ministério Público, bem como é reduzidíssima a capacidade de geração de conhecimentos baseados em tais metadados.

São diminutas também as políticas institucionais baseadas em tais metadados, a gestão de pessoas não é organizada de acordo com as informações colhidas, bem como a atividade-fim não é reorientada periodicamente com fulcro nos dados coletados. Tal qual os sumérios, os dados são gravados "em argila", ou impressos em custosas editorações comemorativas, e sumariamente arquivados.

Ora, o relatório "Ministério Público – um retrato" é publicado há 7 anos, e não existe uma sistematização da análise dos metadados colhidos que resulte em mudanças coorporativas concretas, muito menos uma política institucional instituída com base em eventuais conclusões obtidas.

O Conselho Nacional de Justiça, CNJ, que produz estudo semelhante, denominado "Justiça em Números", no ano de 2016 já avançou, timidamente, no sentido de produzir conhecimentos com base nas cifras consolidadas. Segundo texto de apresentação do estudo, da lavra da Presidente do CNJ e do STF Ministra Cármen Lúcia[14]:

> Pela vez primeira, esta edição do relatório contabiliza o prazo de duração do processo, permitindo comparações entre ramos do judiciário e os respectivos órgãos, esclarecendo o período de permanência e dinâmica do acervo e o período decorrido até a sentença e até a baixa definitiva do processo. Novo indicador também apresentado é o índice de homologação de acordos, revelando, também ineditamente, o resultado das políticas de estímulo à conciliação e à mediação no Brasil, uma das linhas de atuação do Conselho Nacional de Justiça desde a sua implantação. (...)
>
> A distinção das despesas por grau de jurisdição também é novidade com a qual se pretende contribuir para se saber, com maior grau de precisão, em que medida a alocação de recursos orçamentários equilibra-se com a demanda, em consonância com as linhas da política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição.
>
> O Conselho Nacional de Justiça trabalha para aperfeiçoar cada vez mais a exposição de informações oficiais sobre o Judiciário brasileiro, para garantir o direito do cidadão a ser informado, contribuindo, desta forma, para o integral respeito aos princípios, direitos, deveres e responsabilidades constitucionais.

A Presidente do CNJ, no texto citado, enfatiza a importância do estudo para garantia do princípio da publicidade no Poder Judiciário, o qual já foi considerado por muitos, principalmente antes da Emenda Constitucional nº 45, como uma "caixa-preta". Todavia, não basta constatar problemas e publicá-los.

14 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>.

É preciso constatar problemas, torná-los públicos, porque vivemos numa Democracia, e implementar soluções tendentes a minorá-los. Entretanto, isso somente poderá ser feito com coleta de dados, armazenamento, compartilhamento e análise destes, de maneira eficiente, com vistas à produção de conhecimento.

O CNJ o fez pela primeira vez em 2016, e o CNMP ainda trilha caminhos tortuosos, certamente, por dificuldades inerentes à própria "Big Data", ou KDD, como, por exemplo, a complexidade e o volume de dados gerados, bem como a enorme quantidade de informação não estruturada que necessita de tratamento para que possa ser aproveitada em prol dos "negócios" institucionais.

O relatório do CNJ do ano de 2016 nos informa, por exemplo, que colhe inúmeras informações de cada um dos 100.000.000,00 (cem milhões) de processos em trâmite no Judiciário nacional, dentre outros dados.

Ora, coletar tantos dados de maneira organizada e sistematizada já é um desafio monumental. Minerar tais dados manualmente, com intuito de produzir conhecimentos, por exemplo, seria tarefa impossível para qualquer ser humano.

O Conselho Nacional de Justiça, CNJ, no estudo "Justiça em números – 2016", assim informa, *verbo ad verbum*:

> Ainda que se perceba o apreço com que tratamos o Relatório Justiça em Números, o CNJ tem trabalhado com afinco para aperfeiçoar ainda mais a produção de informações oficiais sobre o Judiciário brasileiro. Não apenas buscamos o aprimoramento constante do Relatório, como temos clareza de que é chegada a hora de darmos passos ainda mais ousados.
> A partir da experiência com o Justiça em Números, o CNJ decidiu planejar e executar uma verdadeira revolução das estatísticas judiciárias oficiais, idealizada já há pelo menos três anos.
> (...)
> Uma vez completa, tal base de dados estará entre as maiores e mais completas fontes de informações públicas existentes no país. Nela constarão mais de 100 milhões de processos, com detalhes de todas as movimentações processuais, classes, assuntos, identificação das partes e de advogados, endereço, entre outras informações.
> (...)
> Por derradeiro, convidamos a todos a avaliarem e a refletirem sobre os conteúdos a seguir, cientes de que avançamos, mas também conscientes de que há ainda muito a avançar.
> Se só se aprimora aquilo que se conhece, temos consciência de que o paralelo entre gestão e informação não será olvidado, pois é dele que emanará a compreensão necessária para fazermos do Poder Judiciário referência não apenas na produção de dados, mas na sua transformação em diretrizes e linhas de ação.

Não basta, portanto, o desejo de fazê-lo, muito menos formar dezenas de comissões de análise e realizar inúmeras reuniões. É preciso compreender que essa complexidade de dados exige conhecimentos especializados e, principalmente, recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. O relatório do Conselho Nacional de Justiça do ano de 2016, às fls. 22, ao abordar a metodologia do estudo, explica uma das fórmulas utilizadas para se classificar os Tribunais em portes, pequeno médio e grande. Vejamos:

$$Y_i = e'_i X = e_{i1}X_1 + e_{i2}X_2 + \cdots + e_{ip}X_p, \, com \, i = 1,2, \cdots, p$$

A partir de então tem-se:

$Var(Y_i) = e'_i \sum e_i = \lambda_i, \quad i = 1,2,...,p$

$$Cov(Y_i, Y_k) = e'_i \sum e_k = 0, \; i \neq k$$

Além disso, essa combinação resulta que:

$$\sigma_{11} + \sigma_{22} + \cdots + \sigma_{pp} = \sum_{i=1}^{p} Var(X_i) = \lambda_1 + \lambda_2 + \cdots + \lambda_p = \sum_{i=1}^{p} Var(Y_i)$$

Ou seja, a soma das variâncias das *p* componentes principais é igual à soma das variâncias das *p* variáveis originais. Consequentemente, a proporção de variância populacional explicada pela *k*-ésima componente principal é igual:

$$\left(\begin{array}{c}\text{Proporção do Total da variância explicada} \\ \text{pela } k\text{-ésima componente principal}\end{array}\right) = \frac{\lambda_k}{\lambda_{1+\lambda_2+\cdots+\lambda_p}} \quad ,k = 1,2,\cdots p$$

Ou seja, apenas um enfoque escolhido para estudo gerou uma complexidade estatística-matemática monumental, a qual revela a necessidade de se recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. Os dados dos Ministérios Públicos, segundo estudo do CNMP, são também extremamente volumosos. Vejamos:

> Segundo a edição, os Ministérios Públicos dos Estados (MPE) e o do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) receberam ou movimentaram 4.443.144 processos criminais em 2015. Quase 1 milhão de processos a mais quando comparado ao ano anterior. Foram oferecidas 998.183 denúncias acerca de inquéritos policiais durante o ano todo. Dos 757 mil processos criminais sentenciados pela Justiça em 2015, 80% acompanharam favoravelmente os pedidos do Ministério Público. Na área cível, foram recebidos 5.489.638 processos, sendo 14,3% sobre Direito Civil e do Trabalho, tema predominante. Os MPs apresentaram 6.304.513 manifestações (em 1º e 2ª Graus). Na atuação extrajudicial cível, foram instaurados 260.413 inquéritos civis e procedimentos preparatórios em áreas como saúde, educação, improbidade administrativa e meio ambiente, entre outras[15].

Assim, a tarefa de produção de conhecimento acerca de tais metadados é também hercúlea, o que revela, mais uma vez, a necessidade de se recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. Além disso, alguns pré-requisitos precisariam ser observados: a coleta e análise profunda dos dados precisariam ser internalizadas como necessidades institucionais prementes. Não basta, todavia, coletar dados. É preciso que esses dados gerem conhecimento, bem como que promovam melhorais institucionais concretas. A "Big Data", ou KDD, exigem, ainda, infraestrutura de TI adequada.

No Brasil, ademais, temos mais de 30 Ministérios Públicos autônomos, sendo prudente a uniformização da tecnologia utilizada. Outrossim, a Big Data gera conhecimento com rapidez, mas requer ações e mudanças com a mesma agilidade, o que enfrenta desafios na burocracia estatal. Ou seja, se é possível captar e minerar milhões de dados em pouco tempo, gerando informação institucional relevante, é preciso também agir de maneira célere em resposta ao conhecimento obtido. A obtenção de dados fidedignos

15 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9472-mp-um-retrato-traz-dados-sobre-a-atuacao-do-ministerio-publico?highlight=WyJyZXRyYXRvIiwicmVocmFobycsIlo=>.

exige o estabelecimento também de parcerias com outras instituições, bem como o compartilhamento de informações, em contrapartida. Além disso, é preciso mão de obra qualificada.

2.2. A "business intelligence" e o princípio da eficiência na gestão ministerial

Neste contexto é que propugnamos pela disseminação nos Ministérios Públicos da "business intelligence", já que a coleta de dados já vem sendo aprimorada há anos, com a participação ativa do CNMP, o que propicia a captura de metadados de maneira uniforme em todo território nacional e a consequente possibilidade de análise comparativa entre as diferentes unidades do *Parquet* e o cotejo da evolução de determinado MP no tempo.

A "business intelligence", por sua vez, é conceituada em sites especializados como o conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis.

As tecnologias BI seriam capazes de suportar uma grande quantidade de dados desestruturados para ajudar a identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais.

O objetivo do BI é permitir uma fácil interpretação do grande volume de dados gerados, identificando gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida com base nos quais poderão ser implementadas estratégias efetivas, desenvolvendo-se as atividades-meio e fim com mais eficiência.

Não é demais lembrar que a eficiência foi erigida pela Emenda Constitucional nº 45 à condição de princípio da administração pública brasileira e que o Ministério Público é um dos mais importantes guardiões da Constituição Federal. Assim, deve vivenciar a eficiência como prática constitucional cotidiana.

Tecnologias BI fornecem histórico atual e previsíveis visões das operações de negócios. As habituais funções do BI são relatórios, processos de análise on-line, análises, mineração de dados, processamento de eventos complexos, gerenciamento de desempenho dos negócios, análises previsíveis e análises prescritivas. Decisões de estratégia de negócios abrangem prioridades, objetivos e direções do mais amplo nível.

Todos os Ministérios Públicos já se utilizam nos dias atuais da "business intelligence", especialmente na seara investigativa criminal. Ao utilizar o "Simba", em investigações bancárias, estar-se-á utilizando a BI. Com o Simba, conforme artigo publicado no CONJUR, "as instituições financeiras, após autorização judicial, passam a enviar os registros bancários por meio eletrônico, estruturados e em um leiaute único. O Sistema gera relatórios automáticos, o que facilita a análise, e torna desnecessário o deslocamento de servidor para o planilhamento dos dados, podendo ser este servidor utilizado para outras atividades"[16]. Os avanços nesta seara foram significativos.

O Ministério Público brasileiro, portanto, está usando a ferramenta para produzir resultados sociais externos ao MP, relacionados à atividade-fim, para que sejam obtidas, por exemplo, provas mais robustas em processos criminais, eventualmente fornecer informações aos órgãos de Segurança Pública e da Justiça, o que é também excelente.

O Ministério Público do Estado da Bahia, por exemplo, divulgou em seu site a CION – Central de Inquéritos On-line:

> Eles fizeram ainda a entrega do Sistema Central de Inquéritos Online (Cion), com utilização de Business Intelligence (B.I.). Segundo Villas Boas, "a ferramenta facilitará o peticionamento eletrônico e, ao mesmo tempo, propiciará uma B.I estruturada com os delitos cometidos em Feira de Santana, proporcionando aos membros do MP uma melhor compreensão da criminalidade na localidade[17].

Em outra notícia se explicita uma das funcionalidades da CION:

16 Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-14/suporte-litigios-sistema-investigacao-movimentacoes-bancarias-mpf>.

17 Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/noticia/29886>.

> O Mapa Criminal também foi uma das experiências apresentadas aos visitantes. Os dados compilados pela Central de Inquéritos são utilizados na formulação de políticas públicas, permitindo, por exemplo, um diagnóstico completo através de mapas de calor com mancha criminal por toda a cidade[18].

Todavia, no universo corporativo-empresarial privado um dos focos da BI é a análise do ambiente interno da "empresa", o que também poderia produzir excelentes resultados em órgãos e instituições públicas, como o Ministério Público.

Ou seja, os Ministérios Públicos já possuem softwares de BI, já se utilizam de ferramentas de análise de vínculos, já possuem servidores treinados, têm acesso a metadados estruturados, mas o fazem de maneira subaproveitada.

Poderiam fazê-lo, por exemplo, para melhor definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias, critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, dentre outras tantas utilizações possíveis, como para correições sistêmicas pela Corregedoria, de todo o Ministério Público e não apenas de algumas promotorias escolhidas com periodicidade, para acompanhamento de unidades ministeriais mais produtivas, para fins de conhecimento e disseminação de experiências bem sucedidas, bem como identificação de quedas de produtividade e de seus respectivos motivos, análise da real necessidade de designação de auxiliares e/ou criação de novas PJs, etc.

2.3. Definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias e critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas – Possível a utilização do BI

De todas as utilizações possíveis supracitadas da BI, vejamos algumas mais detalhadamente.

Neste artigo citamos como exemplo dados do Ministério Público do Estado da Bahia porque dele fazemos parte e temos maior familiaridade com seus números, mas situações como as a seguir descritas se espraiam pelas demais unidades da Federação.

Analisando o arcabouço normativo e regulamentar do Ministério Público do Estado da Bahia, por exemplo, não localizamos um único ato ou norma que defina critérios para a fixação do número de promotorias por regionais e/ou cidades, para a divisão de atribuições entre promotorias num mesmo Município ou critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, a não ser a antiguidade da vacância. Aprofundemos, por hora, em relação ao número de promotorias por cidades.

Vislumbra-se a total inexistência de critérios, sejam objetivos, subjetivos ou mistos, bem como de regras e eventuais exceções.

A discussão ocorre caso a caso, em análise dissociada de ideal sistêmico. Exemplo: Se o Promotor da conhecida cidade de Porto Seguro na Bahia requerer a criação de mais uma promotoria naquela localidade somente se analisará a situação deste Município. Não se faz, como regra, uma análise comparativa, seja regional ou estadual, muito menos se estabelecem critérios válidos para todos os demais pleitos da mesma natureza.

A Administração Superior do Ministério Público responderá a um pleito, seja deferindo ou indeferindo, de maneira reativa, muitas vezes após a criação da demanda e a consolidação de uma demanda reprimida. Ademais, comumente são criadas desigualdades regionais e estaduais, as quais vão se acumulando de maneira descontrolada, com efeitos cumulativos e perversos.

Vejamos, nesse sentido, dados de estudo que realizamos em dezembro de 2016:

18 Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/noticia/33471>.

Camaçari, cidade da região metropolitana de Salvador, com mais de 280 mil habitantes, é integrada por 11 (onze) Promotorias de Justiça, assim como Barreiras, também com 11 (onze) Promotorias, que possui 168.220 cidadãos.

Ou seja, apesar de Camaçari possuir mais de 100.000 habitantes que Barreiras, as duas contam com o mesmo número de Promotorias, 11. Ambas são potências econômicas estaduais, todavia o PIB de Camaçari é 6 vezes maior que o de Barreiras, segundo o IBGE. PIB de Barreiras – 2.873.963 mil e PIB de Camaçari – 12.313.916 mil.

Camaçari, por seu turno, tem uma das maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes do mundo, juntamente com Porto Seguro e Lauro de Freitas. Assim, não se sabe por que razão ambas possuem o mesmo número de Promotorias.

A comarca de Barreiras tem 10 mil habitantes a menos que Jacobina (Barreiras – 168.220) e tem 11 promotorias, enquanto Jacobina tem 7 promotorias e 176.666 habitantes. Ademais, a comarca de Barreiras é integrada apenas por duas cidades, e Jacobina por 7 municípios.

Guanambi, por sua vez, também possui 7 Promotorias, contando com população de 85.797 habitantes. Possui quase o mesmo número de promotorias quanto Lauro de Freitas (8), com 191.436 habitantes. Jacobina possui quase o dobro de população e 6 cidades a mais integrando a comarca, e possui 7 Promotorias, mesmo número de Guanambi. Ilhéus tem 14 promotorias, com população de 180.213 habitantes, população esta quase igual a de Jacobina, com 7 promotores. Ilhéus (com 14 PJs) tem mais promotores que Lauro de Freitas (8), apesar desta última possuir mais de 11 mil habitantes na comparação. Camaçari possui mais de 100.000 habitantes que Ilhéus e conta com 3 promotorias a menos.

As desigualdades são vislumbradas também em relação às entrâncias no Ministério Público da Bahia. Vejamos:

O Ministério Público da Bahia tem a carreira organizada nas seguintes classes: a) Procuradorias de Justiça; b) Promotorias de Entrância Final; c) Promotorias de Entrância Intermediária; d) Promotorias de Entrância Inicial; e, por fim, e) Promotores Substitutos.

No Ministério Público da Bahia existem, atualmente, 15 sedes de Promotorias de Entrância Final no interior do Estado, além da capital.

O máximo de Promotorias por sede no interior do Estado é de 25 em Feira de Santana e o mínimo de 7 em Porto Seguro, Paulo Afonso, Jacobina, Lauro de Freitas e Guanambi.

A variação populacional nas finais do interior do Estado vai de 626.081 habitantes em Feira de Santana a 85.797 em Guanambi.

Somente Guanambi possui população total inferior a 145.000 habitantes dentre as finais já criadas, contando com 85.797 cidadãos.

As intermediárias possuem de 2 a 8 Promotorias (com exceção da Regional Ambiental de Lençóis, que tem apenas 1 PJ).

Convém lembrar que das sedes de finais 5 possuem 7 promotorias, quais sejam: Porto Seguro, Paulo Afonso, Jacobina, Lauro de Freitas e Guanambi, sendo que 2 possuem 8 Promotorias: Teixeira de Freitas e Alagoinhas.

Ou seja, existem intermediárias com mais promotorias que finais, sem qualquer explicação para tanto.

Vinte e uma sedes de promotorias iniciais possuem população superior que a menor intermediária, que é Ibotirama, com 48.117 habitantes.

Dezoito iniciais têm população superior a 50 mil habitantes. Duas intermediárias têm menos de 50 mil habitantes.

Nas iniciais existem de 1 a 3 Promotorias, sendo que somente uma possui 3, que é Amargosa. As demais possuem 1 ou 2 promotorias, sendo a regra apenas uma.

Apenas 17 sedes não possuem apenas 1 Promotoria dentre as iniciais (não necessariamente as mais populosas).

Algumas promotorias inicias com 2 promotorias possuem umas das melhores relações "nº de promotores x 100 mil habitantes" do Brasil, sem qualquer explicação razoável para tanto, sendo que a média da Bahia é a pior do Brasil.

Portanto, a ausência de critérios para se determinar o número de promotorias numa Comarca-PJ se repete em relação à definição de que entrância pertencerá determinada Promotoria.

Assim, a gestão de pessoas fica completamente comprometida, bem como o planejamento e a distribuição equânime da força de trabalho no território estadual.

Ademais, são criados conflitos intrainstitucionais, e a Administração Superior tem que resolvê-los sem critérios pré-definidos, sem planejamento e de maneira reativa.

O Ministério Público se torna reativo, reagindo à decisões do TJ, a fatos, a pleitos individuais de seus membros, a decisões dos demais órgãos públicos, etc. A autonomia deferida constitucionalmente à Instituição acaba relegada a segundo plano. O Ministério Público se organiza a reboque de outras instituições.

Aumenta o número de magistrados, de cidades integrando a comarca (extinções e desativações), aumenta o número de processos, o número de presos, a população (explosões populacionais), o número de defensores públicos e de advogados inscritos na OAB, o número de homicídios, etc., e, com base nesses acontecimentos, é postulado o aumento do número de Promotorias, caso a Promotoria tenha titular ou substituto atuante e este entenda que está sobrecarregado, segundo julgamento individual e subjetivo dele. Caso a promotoria esteja vaga e ninguém se incomode com os fenômenos supra, a demanda acumula e fica reprimida. Muitas vezes ocorre o inverso e, neste caso, ninguém postula a extinção de promotorias.

Assim, como regra, ou os problemas se acumulam ou são criadas novas Promotorias olhando-se para o passado ou, no máximo, para o presente, nunca para o futuro.

Não se trabalha, neste particular, com a antecipação de cenários e tendências, com planejamento efetivo e sistêmico.

Outrossim, o Ministério Público não reorganiza a carreira periodicamente com base em planejamento sistêmico, e a inamovibilidade ministerial ganha novos contornos, agora institucionais.

Todavia, com a utilização da BI seria possível a instituição de um planejamento ministerial fundamentado em dados concretos e não em "achismos" de órgão colegiados bem intencionados.

Com a BI seria possível, por exemplo, definir dados relevantes e catalogá-los, v.g: a) número de magistrados e Varas; b) cidades integrando a comarca; c) número de processos (acervo); d) número de processos novos por ano; e) número de presos; f) a população; g) extensão territorial da comarca; h) PIB per capita; i) número de homicídios; j) audiências; l) sentenças; m) inquéritos civis e procedimentos instaurados por ano; n) Acervo de Inquéritos Civis e procedimentos; o) média de promotor por 100 mil habitantes, dentre outros tantos.

Estes dados seriam compilados semestralmente e analisados com o auxílio da "business intelligence", preferencialmente pela área-meio do MP.

Deveria ser editado, outrossim, ato normativo regulamentando critérios objetivos, com a utilização da "business intelligence", para a fixação do número de promotorias por cidade e/ou regional. Eventualmente seriam criados critérios de excepcionalidade, desde que, antes da tomada de qualquer decisão, a classe fosse consultada, bem como fosse o ato administrativo fundamentado no interesse público e publicado.

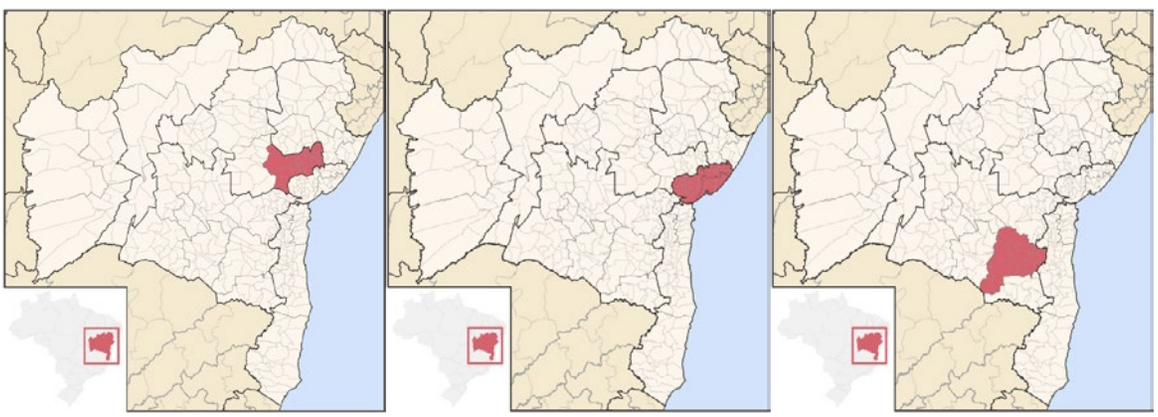
Seria promovida uma primeira revisão geral do número de promotorias existentes no Estado, criando-se e extinguindo tantas promotorias quanto fossem as indicadas pelo conhecimento gerado pela BI. Anualmente seriam reavaliados os dados e proativamente seriam propostas e efetivadas alterações, seja pela Procuradoria-Geral de Justiça ou pelas Corregedorias, evitando-se, assim, a postura reativa e a prevalência odiosa do brocardo: "quem não chora não mama", que privilegia aqueles que mais reclamam de sobrecarga de trabalho, muitas vezes injustamente, sem fundamento em dados concretos.

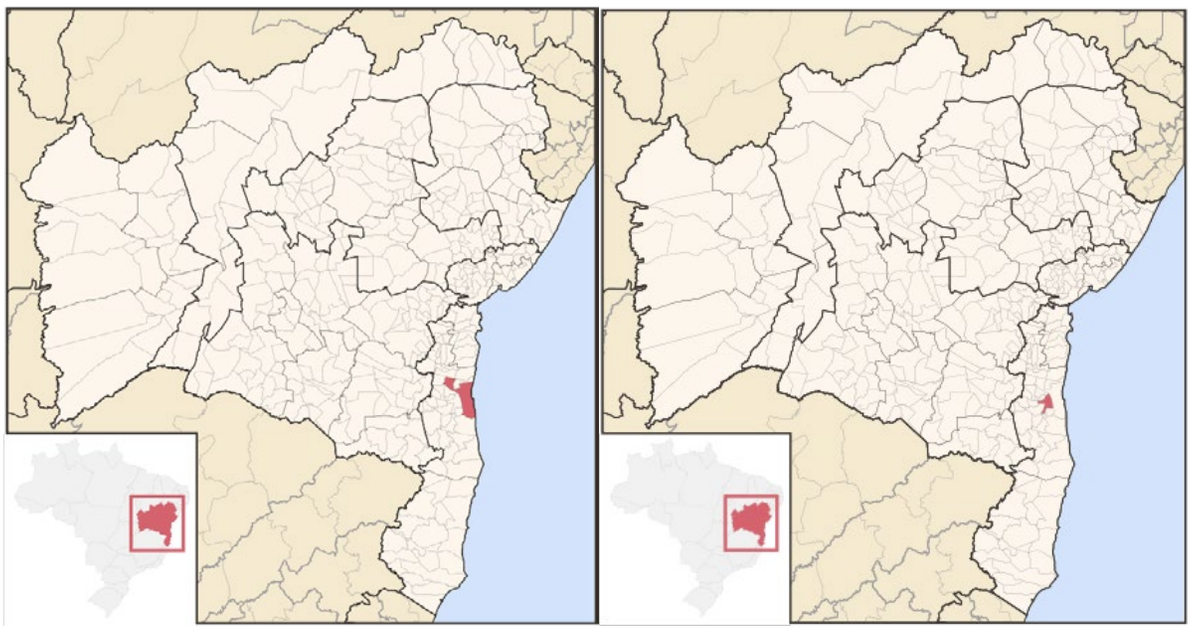
O mesmo raciocínio se aplicaria à definição de critérios para a divisão de atribuições dentro de uma mesma comarca, de forma a equalizar a demanda de maneira mais equânime.

Além disso, num universo de escassez de membros, como o verificado no Ministério Público do Estado da Bahia, onde existem 246 cargos vagos de Promotor de Justiça num universo de 828 existentes (29,7% dos cargos estão vagos – segundo dados do Portal da Transparência de janeiro de 2017), o oferecimento de promotorias vazias não deveria levar em consideração apenas a data de eventual vacância ou o desejo individual de determinada pessoa de se promover ou remover para aquela localidade.

O interesse público deve ser buscado considerando fatores diversos, que podem também ser satisfatoriamente apurados através da BI e da aplicação de médias ponderadas.

A não utilização de critérios como os ora propostos no MP/BA resultou na seguinte situação por nós identificada: nas cinco áreas vermelhas abaixo elencadas estão concentrados 407 (quatrocentos e sete) membros do MP/BA, que representam 68,98% dos promotores e procuradores em atividade na Bahia, dados de dezembro de 2016. Verifica-se, portanto, uma intensa concentração de Promotores nestas 5 regiões, que possuem, no total, 81 (oitenta e um) municípios. Na Bahia existem 417 (quatrocentos e dezessete) municípios. Assim, em 19,42% dos municípios baianos estão concentrados 68,98% dos membros do Ministério Público da Bahia. Vejamos os mapas:





Assim, nas áreas em vermelho, que correspondem a 19,42% dos municípios baianos (81 municípios de um total de 417), estão concentrados 68,98% dos membros do Ministério Público da Bahia (407 Promotores e Procuradores de Justiça).

A situação supracitada se consolidou ao longo de décadas, mas se acentuou nos últimos anos. Segundo lista de antiguidades de membros do MP publicada em 8 de setembro de 2016 no DJE, Diário de Justiça Eletrônico, a carreira ministerial assim estava distribuída na Bahia em relação às entrâncias nesta data: 57 Procuradores; 337 Promotores em entrância Final, sendo: 206 – Final na Capital; 131 – Final no Interior; 125 Promotores de entrância Intermediária; 24 Promotores de entrância Inicial; 47 Promotores Substitutos; Total – 590 membros.

Em março de 2013, 3 anos e seis meses antes, segundo dados extraídos do portal da transparência do MP/BA (que não possui dados de março de 2012 ou de anos anteriores), a realidade era a seguinte: total de 570 membros; 47 Procuradores de Justiça; 220 Promotores de final; 218 de intermediária; 85 em iniciais.

Em 3 anos e 6 meses foram criados e providos 10 (dez) cargos de Procurador de Justiça, 117 (cento e dezessete) Promotores de Justiça foram promovidos para a entrância final, a intermediária perdeu 93 membros e a inicial perdeu 61 promotores. Sem contar a titularização de substitutos; *ocorreram, em 3 anos e 6 meses, 281 promoções*. Assim, ocorreu, pelo menos, uma promoção a cada 4 dias (365x3 dividido por 281 promoções = 3,89.). Não foram contabilizadas as remoções. Esse número equivale a quase 50% dos membros atuais.

Teríamos, ainda, 263 membros na Capital, do total de 590, e 327 membros no interior. Portanto, 44,57% da carreira estaria na Capital. Em termos de população, Salvador possui 2.675.656 habitantes (IBGE 2010). A Bahia, por sua vez, possui 14.016.906 habitantes. Salvador possui 19% da população do Estado, contando com mais de 44,57% dos promotores e procuradores baianos. A média de promotores por 100.000 habitantes em Salvador é de 9,79. Esta seria a quarta melhor média nacional, só perderia para o MPDFT, MP Amapá e MP Roraima, segundo dados do CNMP.

Considerando a Bahia sem os promotores de Salvador e sem a população de Salvador, temos uma média no interior de 2,89 promotores para cada 100.000 habitantes. Lembrando que a média da Bahia, que já é a pior do Brasil, é de 3.90[19].

19 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Publicacoes/documentos/MP_um_Retrato_2016_web.pdf>.

É preciso ressaltar que o CNMP, nas inspeções de 2012 e 2016 supracitadas, na Bahia, já havia identificado essas situações, sem que fossem adotadas providências concretas para a resolução dessas questões.

Ou seja, é urgente a instituição de uma sistematização de tais questões, sob pena de a atividade-fim restar inviabilizada na maior parte do território baiano. Em nosso sentir isto somente pode ser feito com uso intenso de BI.

2.4. Críticas à Proposição de Enunciado nº 1.00940.2017-72 do CNMP

O Conselho Nacional do Ministério Público, a esse respeito, discute a proposição de Enunciado nº 1.00940.2017-72, de autoria do insigne conselheiro do CNMP Dr. Gustavo do Vale Rocha, relatada pelo preclaro conselheiro Dr. Sebastião Vieira Caixeta, que fere de morte tudo o quanto defendemos acima.

A proposta de enunciado tem a seguinte redação: "A criação, extinção ou fusão, de órgãos de execução do Ministério Público são medidas afetas à discricionariedade administrativa, e o Conselho Nacional não deve invalidá-las quanto não se constatar violação ao interesse público".

A proposta de enunciado supra teve a natural concordância unânime do CNPG – Conselho Nacional de Procuradores-Gerais[20], estando pautada para análise no CNMP para a sessão do dia 13 de março de 2018.

Com as devidas vênias, as expressões "interesse público" e "discricionariedade administrativa", consignadas na proposta de enunciado, parecem ser contrárias à necessidade de se instituir no Ministério Público brasileiro uma cultura de Administração Gerencial, especialmente no que tange à gestão de pessoas, bem como à necessidade premente de utilização de ferramentas de tecnologia, como BI, Bigdata, KDD, para tal finalidade. O enunciado acaba por conceder ao gestor uma carta em branco para promover extinções, criações e fusões de promotorias, sem que para tanto seja necessário observar qualquer balizamento mínimo, como, por exemplo, a necessidade de observância dos princípios da eficiência e igualdade, etc.

Ademais, a proposta de enunciado, ao que parece, pretende interditar a via do CNMP para questionamentos desta ordem (como regra), o fazendo, todavia, com uso de expressões vagas e amplas, sem outros balizamentos concretos e necessários.

Assim, o enunciado não cumpriria a finalidade a que se destina, *concessa maxima vênia*, que é clarificar o posicionamento do Colegiado, eis que continua permitindo questionamentos sobre a criação, extinção ou fusão de promotorias, desde que estes atos não observem o "interesse público", seja lá o que isso for, à escolha do intérprete. Ou seja, não fixa um balizamento mínimo para que se atribua concretude a este conceito vago, que é interesse público.

Assim, definir "interesse público" será sempre uma tarefa de metadiscursividade, conforme aprofundaremos adiante, o que vai de encontro ao objetivo de um enunciado, que é eliminar dúvidas de interpretação, e não causá-las.

É preciso ressaltar, conforme sabido, que a expressão "interesse público" não é mais considerada "um conceito jurídico indeterminado", não obstante ser um conceito jurídico vago. Ou seja, por não ser um conceito jurídico indeterminado, ao abordar "interesse público" o CNMP pode fixar balizamentos mínimos nacionais para a criação, extinção ou fusão de órgãos de execução, sem os quais, indene de dúvidas, não estariam atendidos parâmetros de "interesse público". Aí sim a proposta de enunciado teria a serventia almejada.

Ora, se o objetivo do CNMP é clarificar seu entendimento o deve fazê-lo de maneira indene de dúvidas e não abrindo brechas para interpretações das mais variadas.

20 Disponível em: <http://www.cnpg.org.br/index.php/noticias-cnpg/7317-em-reuniao-extraordinaria-cnpg-aprova-notas-tecnicas-e-alguns-enunciados-do-cnmp>.

Sobre a amplitude do conceito de "interesse público" e sobre a metadiscursividade, vejamos a tese de mestrado de Shyrley Souza da Silva, intitulada: "O interesse público na jurisprudência do STJ: uma abordagem sobre a fixação de conteúdos normativos pelo raciocínio judiciário":

> Ingrata a nossa tarefa, porque estamos fadados a nos valer do discurso para falar do discurso. Dito de outro modo, deparamo-nos com a inexorável metadiscursividade sempre que nos dispomos a construir um discurso sobre o discurso. Mas isso não é tudo. O discurso jurídico, nosso objeto, tem a peculiaridade de, ele mesmo, constituir-se em um discurso fabricante de realidade. Nessa perspectiva, com base no estudo aqui desenvolvido, é possível falar de um interesse público fabricado pela jurisprudência, ou melhor, não de "um" interesse público, mas de vários.
>
> A análise dos textos nos permite dizer que dos enunciados problemáticos de interesse público emerge uma pluralidade de sentidos, pluralidade essa que nos leva a não nos contentarmos mais com a adjetivação de interesse público como conceito indeterminado.
>
> Dizê-lo desta forma é pouco, porque apenas remete à ausência de fixidez do seu conteúdo semântico, além de fornecer uma falsa noção de que o seu significado se estabeleça sem critério. Não, isto não dá conta do aspecto mais relevante do conceito a que a análise da jurisprudência nos conduziu, que é a polissemia.
>
> O que os textos indicam é um movimento pendular entre interesses individuais e interesses estatais, em que a pluralidade de expectativas normativas ressoa na pluralidade dos sentidos de interesse público.
>
> O interesse público se apresenta, pode-se dizer, como topoi nos textos analisados, à medida que o seu sentido é dado somente pelas especificidades do caso concreto, o que não desnatura a historicidade das estratégias discursivas.
>
> Como resultado da interpretação sistemática, normas outras são trazidas à argumentação, acionadas como técnica de temperamento de dispositivos legais que, à primeira vista, estariam ao abrigo da autoevidência. Nesse contexto – aliás, melhor seria dizê- lo "com texto" – a força dos princípios é inegável, não sendo raros os casos em que se opôs um princípio a uma regra de direito positivo. Em consequência, tem-se uma maior controlabilidade dos atos da Administração, sem dúvida, e a valoração não é percebida como entrave à conclusão, isto é, à decisão propriamente dita. Desse modo, o princípio, como se verifica no caso da dignidade da pessoa humana e da razoabilidade, acaba por ser a medida da norma de direito positivo que incide no caso concreto. Trata-se, assim, de estratégia discursiva que apela para valores universais e que determinam, ao fim e ao cabo, como o relato (i.e., a norma) deve ser entendido.
>
> Constata-se também no interior das justificativas para as escolhas valorativas que grande importância é dada à conformidade da decisão com os precedentes. Eis a regra de descarga de argumentação formulada por Alexy. E isto não é senão sintomático da influência que o auditório exerce sobre a escolha das premissas que resultam na conclusão ou, numa palavra, no silogismo jurídico. A decisão mais razoável, por certo, há de contar com a adesão dos espíritos, conforme propunha Perelman.
>
> A pluralidade de sentidos de interesse público também nos leva a refletir sobre o conceito habermasiano de situação ideal de fala. De fato, a análise aqui desenvolvida nos permite dizer que o conceito em questão encontra limites não só na diversidade dos contextos em que a comunicação se realiza, como também na propriedade intrínseca da linguagem – ou medium linguístico, para utilizar a terminologia habermasiana –, que é a ambivalência e que resulta na pluralidade de sentidos. Daí que a conservação do significado deve ser entendida à luz da polissemia. Em termos práticos, seria possível falar em significados de interesse público, vários, que se conservam, universalmente, na situação ideal de fala e que são selecionados conforme o problema, na atividade semântica do Tribunal. O esforço argumentativo na fixação do conteúdo normativo de interesse público apenas confirma a ambivalência do direito. mesmo quando limitada ao aspecto jurídico positivo, a noção de interesse público não vai além de palavras sem realidade, porque é no esforço classificatório e ordenador do mundo empreendido pelo direito que o discurso confere realidade a essa noção. e se conhecer o mundo, no sentido de apropriação pelos sujeitos, significasse a distribuição de categorias em prateleiras, a estante

> da modernidade teria uma extensão projetada para terminar no infinito. o problema é que sempre haverá mais de uma prateleira para alocar um mesmo objeto. e o interesse público parece migrar, de prateleira em prateleira, com relativa facilidade no raciocínio judiciário[21].

Ora, a menção pura e simples a "interesse público" no enunciado do CNMP parece incapaz de clarificar qualquer entendimento do colegiado. Assim, o enunciado não se presta à finalidade a que se destina. Outrossim, é preciso evitar o solipsismo[22] jurídico. A esse respeito vejamos os escólios de Lenio Streck:

> 10.5.3 – A hermenêutica e o combate ao solipsismo. Se a hermenêutica aqui trabalhada tem a função de superar as concepções objetivistas acerca da interpretação da lei, não se pode olvidar a sua importância no enfrentamento do solipsimo judicial. (...) as propostas contidas no movimento do direito livre – e seus derivados mais ou menos radiciais, tais como o realismo estadunidense e a jurisprudência dos interesses alemã – que reivindicam o papel criativo da interpretação judicial principalmente nos casos de lacunas, já havia representado uma crítica ao objetivismo exigido pelas diversas modulações do formalismo. (...) É desse contexto que nascem os postulados daquilo que hoje nomeamos como protagonismo judicial. (...) Assim, a hermenêutica é um poderoso remédio contra teorias que pretendam reivindicar um protagonismo solipsitas do judiciário. Esse fator, entretanto, não pode ser entendido como uma "proibição de interpretar" (...) ou, tampouco, como uma tentativa de tornar o Judiciário um "poder menor". Na verdade, se trata exatamente do contrário. É justamente porque o Judiciário possui um papel estratégico nas democracias constitucionais contemporâneas – CONCRETIZANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS, INTERVINDO, PORTANTO, QUASE SEMPRE NA DELICADA RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA – que é necessário pensar elementos hermenêuticos que possam gerar legitimidade para as decisões judiciais (...). Vale dizer, a hermenêutica possibilita aos participantes da comunidade política, meios para questionar a motivação das decisões de modo a gerar, nessas mesmas motivações, um grau muito mais elevado de legitimidade. (...) Portanto, para além da objetividade ingênua do positivismo primitivo, mas aquém da subjetividade devoradora das posturas realistas, do direito livre ou da jurispruência dos interesses e dos valores, *a hermenêutica reinvidica que a interpretação tenha sentido e que isso seja devidamente explicitado*[23].

Em outra de suas obras Lenio Streck assim leciona, abordando o que ele chama de "governo dos juízes":

> Tenho ouvido em palestras e seminários que 'hoje possuímos dois tipos de juízes': aquele que se 'apega' à letra fria (sic) da lei (e esse deve desaparecer, segundo alguns juristas) e aquele que julga conforme os princípios (esse é o juiz que traduziria os valores – sic – da sociedade, que estariam por baixo da letra fria da lei). Pergunto: cumprir princípios significa descumprir a lei? Cumprir a lei significa descumprir princípios? (...) Obedecer à risca o texto da lei democraticamente construído (já superada a questão da distinção entre direito e moral) não tem nada a ver com a exegese à moda antiga (positivo primitivo). (...) Repito: cumprir a letra (sic) da lei significa, sim, nos marcos de um regime democrático como o nosso, um avanço considerável. (...) a Constituição não é um documento meramente 'político' (declarativo, pessoal, partidarista), que conteria um finalismo político-social, do qual o direito seria um instrumento, mas, sim, é o conteúdo jurídico que institucionaliza os campos com ela intercambiáveis , como a política, a economia e a moral. Portanto, a Constituição é o fundamento normativo; não, evidentemente, no sentido de *fundamentum inconcussum absolutum veritatis*, e, sim, no sentido hermenêutico, com o que se pode dizer que a autonomia do direito passa a ser a sua própria condição de possibilidade. MAS ISSO NÃO PODE SIGNIFICAR QUE O JURÍDICO SEJA AQUILO QUE A JURISDIÇÃO DIGA QUE É. SE ASSIM SE ADMITIR, CORRE-SE O RISCO DE

21 Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp127626.pdf>.

22 STRECK, Lenio Luiz. *O que é isto* – decido conforme minha consciência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 104.

23 STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise:* uma exploração hermenêutica da construção do direito. 10a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. pp. 295 e ss.

> SUPRIMIR A DEMOCRACIA, SUBSTITUINDO-SE A ONIPRESENÇA DA VONTADE GERAL PELO GOVERNO DOS JUÍZES[24].

Ora, o enunciado do CNMP, *concessa maxima venia,* concede aos Procuradores-Gerais e Órgãos da Administração Superior do MP brasileiro, com fulcro na discricionariedade administrativa, o poder quase absoluto de definir o que seja "interesse público", decisão esta que não será passível de controle pelo Conselho Nacional do MP, já que esta via estará interdita, o que não nos parece admissível no Estado Democrático de Direito, especialmente porque interesse público não é um conceito jurídico indeterminado.

Assim, sustento que é possível ao CNMP a clarificação do seu entendimento quanto ao interesse público necessário para a criação, extinção e fusão de órgãos executivos, de forma a permitir um efetivo controle daqueles atos que não observaram o interesse público segundo essas balizas mínimas fixadas nacionalmente.

3. CONCLUSÕES

3.1. O Conselho Nacional do Ministério Público deve fomentar e exigir a disseminação nos Ministérios Públicos da "business intelligence", como forma prioritária de análise dos "metadados" já coletados no ambiente orgânico.

3.1.1. A "business intelligence" deve ser utilizada nos Ministérios Públicos para a produção de conhecimentos no ambiente interno dos "negócios" e procedimentos ministeriais, no sentido de identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais fundamentadas no interesse público e princípio da eficiência.

3.1.2. O CNMP deve fomentar que a "business intelligence" seja utilizada, pelo menos, para a definição de critérios para a fixação do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias de um mesmo município, critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, para efetivação de correições sistêmicas pela Corregedoria, de todo o Ministério Público, e não apenas de algumas promotorias selecionadas periodicamente, para acompanhamento de unidades ministeriais mais produtivas, para fins de conhecimento e disseminação de experiências bem-sucedidas, bem como identificação de quedas de produtividade e de seus respectivos motivos, análise da real necessidade de designação de auxiliares e/ou criação de novas PJs, bem como outras utilizações pertinentes.

3.1.3. As Corregedorias dos Ministérios Públicos, uma vez ao ano, a título de implementar as atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal nº 8.625, deveriam realizar inspeções ordinárias sistêmicas em todas as estruturas ministeriais, simultaneamente, tal qual as inspeções da Corregedoria Nacional que são realizadas nos Estados, com a utilização dos dados colhidos durante o ano através dos relatórios mensais encaminhados ao CNMP, com fulcro nos relatórios de inspeções ordinárias e extraordinárias realizadas no período, confrontando-se os dados colhidos com os documentos "Ministério Público – um retrato", publicado há 6 anos, com uso de "big data" e "business intelligence", de forma a identificar gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida por todos, com base nos quais poderão ser sugeridas estratégias efetivas para o desenvolvimento das atividades-meio e fim com mais eficiência.

3.1.4. O relatório dessa correição sistêmica seria encaminhado aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ao CNMP, a todos os membros, bem como publicizado, para conhecimento e discussão, implementando-se uma política concreta de enfrentamento dos problemas encontrados,

24 STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e (pos)positivismo: por que o ensino jurídico continua de(sin)formando os alunos?. In: CALLEGARI, André Luís; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leionel Severo (Orgs.) *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*: anuário do programa de pós-gradução em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010. pp. 177 e ss.

com o estabelecimento de metas e projetos específicos para a solução destes pelas Procuradorias-Gerais e por todos os membros.

3.1.5. Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano estes órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debrucem sobre o documento produzido pelo CNPM, "Ministério Público – um retrato", confrontando-o com o relatório da Correição Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os "metadados" obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP.

3.2. As inspeções sistêmicas têm o condão de atuar preventivamente, identificando problemas institucionais generalizados, como a falta de estrutura ou o despovoamento exagerado de determinadas regiões, dentre outras questões, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

3.3. Os Promotores recém-ingressos na Instituição, com pouca experiência, após curso de formação com duração de poucos dias, como regra são alocados em Promotorias longínquas e de difícil provimento, com estruturas físicas e de pessoal precárias, vagas há muito tempo, e com demanda judicial e extrajudicial reprimida, sobre os quais são despejados anos de gestões e decisões administrativas imponderadas, o que não se pode tolerar.

3.4. Por fim, as Corregedorias Estaduais não devem perseverar na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, priorizando o viés prevencionista e organizacional conglobante.

4. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, A Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso À Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

GARCIA, Emerson. Configuração constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens:** uma breve história da humanidade. Porto Alegre: LePM, 2011.

SILVA, Marcelino Pereira dos Santos. **Mineração de dados:** conceitos, aplicações e experimentos com WEKA. Disponível em: <http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/erirjes/2004/004.pdf>.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e (pos)positivismo: por que o ensino jurídico continua de(sin) formando os alunos?. In: CALLEGARI, André Luís; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leionel Severo (Orgs.) **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de pós-gradução em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010. pp. 177 e ss.

_____. **O que é isto** – decido conforme minha consciência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 104.

_____. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do direito. 10a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. pp. 295 e ss.

SEÇÃO V – ALGUNS ASPECTOS DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

5.1. Considerações disciplinares, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, para membros em Estágio Probatório
Rafael Schwez Kurkowski 285

5.2. Atuação preventiva da Corregedoria, especialmente no Estágio Probatório: inspeções ou correições sistêmicas
Pablo Antonio Cordeiro de Almeida 307

5.3. A liberdade de expressão e o uso das redes sociais pelos membros do Ministério Público: reflexões sob o prisma disciplinar
Lucas Danilo Vaz Costa Júnior 333

5.4. Atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde: diretrizes para membros do Ministério Público no Estágio Probatório
Luciano Moreira de Oliveira 353

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O USO DAS REDES SOCIAIS PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: REFLEXÕES SOB O PRISMA DISCIPLINAR

FREEDOM OF EXPRESSION AND THE USE OF SOCIAL MEDIA BY THE MEMBERS OF THE PUBLIC MINISTRY: REFLECTIONS UNDER THE DISCIPLINARY PRISM

Lucas Danilo Vaz Costa Júnior[1]

Resumo: A liberdade de expressão constitui um dos mais importantes direitos fundamentais dos cidadãos - aí incluídos os membros do Ministério Público-, essencial à democracia e ao exercício do controle das ações governamentais. Contudo, como todo direito fundamental, não se reveste de caráter absoluto, porquanto deve conviver, de forma harmônica e em igualdade, com outros direitos fundamentais. O presente artigo tem por escopo apontar parâmetros de orientação para a livre manifestação do pensamento por parte dos membros do Ministério Público, notadamente pelo crescente uso das redes sociais, de maneira compatível com as demais vedações e garantias constitucionais, como também em atenção aos deveres funcionais inerentes ao exercício do cargo.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Ministério Público. Redes sociais. Compatibilização. Garantias constitucionais. Deveres funcionais.

Abstract: *Freedom of expression is one of the most important fundamental rights of citizens, including members of the Public Prosecutor's Office, which is essential to democracy and to the exercise of control over governmental action. However, like any fundamental right, it is not absolute, since it must live harmoniously and on an equal footing with other fundamental rights. The purpose of this article is to indicate guidelines for the free manifestation of thought by members of the Public Prosecutor's Office, notably by the increasing use of social networks, in a manner compatible with the other constitutional guarantees and guarantees, and also with regard to the inherent functional duties to the exercise of the position.*

Keywords: *Freedom of expression. Public Ministry. Social media. Compatibility. Constitutional guarantees. Functional Duties.*

Sumário: 1. Introdução. 2.Breve escorço histórico e liberdade de expressão no Brasil. 3. O Direito Comparado e o uso das redes sociais por membros do Ministério Público e da Magistratura. 4. A Corregedoria Nacional e a responsabilidade disciplinar dos membros do Ministério Público por manifestações em redes sociais. 5. A jurisprudência do CNMP sobre manifestações abusivas em redes sociais. 6. Moderação e Urbanidade: critérios reitores para eventual exercício da crítica pelos membros do Ministério Público. 7. Conclusões. 8. Referências.

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Atualmente em exercício como Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público (CNMP).

1. INTRODUÇÃO

No mundo atual, o crescimento e a rápida difusão das mídias sociais facilitaram, em larga escala, o compartilhamento de informações em uma ampla gama de contextos. De fato, as mídias sociais têm um grande potencial para influenciar o conhecimento e ampliar novas perspectivas de forma mais extensa do que as mídias tradicionais.

Nesse contexto, a expansão das mídias sociais levanta questões sobre: qual tipo de conduta os membros do Ministério Público podem assumir quando se expressam nas redes sociais? Aquela que preserve apenas a liberdade de expressão inerente à sua condição de cidadão? Ou aquela que visa a preservar também a sua independência, a imparcialidade e a imagem do Ministério Público?

Não se pretende, com o presente artigo, o exaurimento definitivo da matéria, mas tão somente apresentar e compartilhar reflexões seminais, no âmbito administrativo-disciplinar, sobre um tema contemporâneo e de suma relevância para o Ministério Público brasileiro.

Com efeito, o objetivo nuclear do presente artigo consiste em buscar delinear, dentro dos parâmetros estabelecidos no texto constitucional, nas diversas leis orgânicas, nos documentos internacionais de direitos humanos e também nas experiências advindas do direito comparado, ponderações sobre o exercício legítimo da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público brasileiro, de modo a compatibilizá-la com outros direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e com os demais deveres funcionais inerentes ao exercício do cargo, entre os quais o de manter conduta ilibada e o de guardar decoro pessoal.

2. BREVE ESCORÇO HISTÓRICO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL

Em resgate histórico, no dia 23 de novembro de 1644, o famoso poeta John Milton[2] apresentou ao Parlamento inglês um panfleto em prosa, denominado *Areopagítica* - referência ao Monte *Areopagus* na Grécia onde se realizavam grandes debates e julgamentos na antiguidade-, ensaio no qual defendia arduamente a liberdade de opinião, de expressão e de imprensa, sem licenciamento e sem entraves de qualquer espécie, em contraposição à censura parlamentar predominante àquele tempo na Inglaterra.

Essa iniciativa embrionária resultou, tempos depois, na consagração jurídica e política do direito à liberdade de expressão, expressamente contemplada na Declaração de Direitos de 1689, conhecida como *Bill of Rights*, elaborada pelo Parlamento Inglês e imposta aos soberanos, Guilherme III e Maria II, num ato que declara os direitos e a liberdade dos súditos, como também define a sucessão da coroa.

Posteriormente, diversos outros diplomas constitucionais e internacionais passaram a garantir expressamente a proteção a esse relevantíssimo direito, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948[3].

No Brasil, a liberdade de expressão foi consagrada como direito fundamental, prevista no art. 5º, IV, VI e IX[4], da Constituição da República.

Em feliz síntese, a doutrinadora Samantha Meyer-Plugf[5] aduz que a "liberdade de expressão engloba a exteriorização do pensamento, ideias, opinião, convicções, bem como de sensações e sentimentos em suas mais variadas formas, quais sejam as atividades intelectuais, artísticas, científicas e de comunicação".

2 MILTON, John. *Areopagítica*. Coleção fac-similar do *Correio Braziliense*. Vol. 4, págs. 479 a 503. Tradução de Hipólito José da Costa.

3 Art.19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

4 Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; (...) VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; (...)IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

5 MEYER-PLUFG, Samantha Ribeiro. *Liberdade de expressão e discurso do ódio*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 66.

Já a liberdade de consciência, consoante o magistério de Bernardo Gonçalves Fernandes[6], está ligada à:

> (...) faculdade de um indivíduo formular juízos, ideias e opiniões seja sobre si mesmo, seja sobre o mundo que o circunscreve. Representa, portanto, uma determinação constitucional para que o Estado não interfira na esfera de pensamento do indivíduo, impondo-lhe concepções de qualquer ordem (filosóficas, religiosas, sociológicas etc.).

A livre expressão da atividade intelectual, no entender de Uadi Lammêgo Bulos[7],

> (...) compactua-se com a democracia, implantada sob a égide do Estado de Direito, consagrado a partir de 5 de outubro de 1988. Por isso, a censura ou licença para exteriorizar concepções, nos campos da ciência, da moral, da religião, da política, das artes etc., é inadmissível.

De fato, como um todo, o direito fundamental à liberdade de expressão é abrangente, compreendendo desde o direito de discurso, de opinião, de imprensa, de informação, até a proibição da censura. É mecanismo que se concretiza como um dos eficientes instrumentos democráticos que o povo possui para controlar indiretamente o governo de suas arbitrariedades.

Qualquer regime político que se qualifique como democrático tem como peça essencial a garantia da liberdade de manifestação do pensamento. Esse direito fundamental possibilita que, por meio do confronto livre de ideias, os cidadãos possam ter acesso às mais variadas faces e vertentes dos temas de interesse coletivo, o que garante a formação de opinião e a defesa por seus interesses. Desse modo, abre-se a porta, e essa é a essência da democracia, ao exercício do controle das ações governamentais, responsabilizando e cobrando os representantes do povo pelos seus atos.

Por certo, a multilateralidade de opiniões e ideias a respeito de qualquer tema tem sim que ser garantida e protegida pelo Estado, por meio de todas as ações que considerar válidas, mas impõe que exista o mínimo de respeito em relação aos direitos do próximo. Afinal, é traço comum de todas as constituições de países que se consideram democráticos a proteção dos direitos iguais de todos os cidadãos.

Em interessante observação, Alexander Meiklejohn[8], teórico da liberdade de expressão, pontuou que o que é importante em um sistema de livre expressão não é que todo mundo comece a falar, "*mas que tudo que valha a pena dizer seja dito*".

Assim é que, como todo direito fundamental, a liberdade de expressão não se constitui direito absoluto ou irrestrito, estando sujeita, desse modo, a limitações/restrições. Trata-se do chamado princípio da proibição de abuso de direito fundamental, referido, entre outros doutrinadores, por George Marmelstein[9]. Em linhas gerais, esse princípio é guiado pela premissa de que a nenhum direito fundamental, por mais importante que ele seja – como é a liberdade de expressão -, deve ser atribuído proteção constitucional se ele for utilizado no sentido de atacar ou menosprezar outros direitos igualmente fundamentais.

Conforme entendimento pacífico na doutrina e também sedimentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os direitos fundamentais consagrados no texto constitucional não são absolutos e podem ser relativizados quando em confronto com outras garantias de patamar superior, ou de mesma relevância.

À guisa de exemplo da aplicação do princípio da proibição de abuso do direito à liberdade de expressão, vale citar trecho do julgamento do *Habeas Corpus* nº 82.424/RS, no âmbito do STF, sendo Relator Ministro Moreira Alves, Rel. para acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ 19.03.2004 -, relativo ao famoso caso *Ellwanger*[10]:

6 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*.6ª ed. Editora *Juspodivm*. 2014, p. 377.

7 BULOS. Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 134.

8 MEIKLEJOHN, Alexander. *Political Freedom: The Constitutional Powers of People*. 1960, p. 26, 55.

9 Vide em <https://direitosfundamentais.net/2008/09/09/direitos-fundamentais-e-impunidade-em-defesa-da-aplicacao-do-principio-da-proibicao-de-abuso-de-direitos-fundamentais/>.

10 Siegfried Ellwanger, escritor, editor e sócio de uma editora de nome "Revisão Editora Ltda.", especializou-se, sob o pseudônimo S. E. Castan, em escrever e divulgar publicações com ideias antissemitas de sua autoria (*e. g., Holocausto Judeu ou Alemão: nos bastidores da mentira do século, SOS para a Alemanha, e Acabou o gás... o fim de um mito*) e de outros autores. No referido HC, o STF manteve a condenação por racismo imposta pelo TJRS.

> (...)14. As liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria Constituição Federal (CF, artigo 5º, § 2º, primeira parte). O preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o "direito à incitação ao racismo", dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas, como sucede com os delitos contra a honra. Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica. (HC 82424, Relator Min. Moreira Alves, Relator p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004).

Noutro caso, a Suprema Corte Constitucional reafirmou essa posição, chegando a pontuar que a Constituição da República não protege nem ampara opiniões, escritos ou palavras cuja exteriorização ou divulgação configure hipótese de ilicitude penal, tal como sucede nas situações que caracterizem crimes contra a honra (calúnia, difamação e/ou injúria), pois a liberdade de expressão não traduz franquia constitucional que autorize o exercício abusivo desse direito fundamental.[11]

Em outro precedente paradigmático[12], o Supremo Tribunal Federal, por maioria de seus ministros, decidiu manter a validade do Artigo 28 da Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012), que proibia a entrada, nos estádios, de cartazes, bandeiras e símbolos com mensagens ofensivas, sem que isso violasse o direito fundamental à liberdade de expressão.

Como visto, portanto, os direitos à informação e à livre manifestação do pensamento, apesar de merecedores de relevante proteção constitucional, não possuem caráter absoluto, encontrando limites em outros direitos e garantias constitucionais não menos essenciais à concretização da dignidade da pessoa humana, tais como o direito à honra, à intimidade, à privacidade e à imagem, com os quais devem se compatibilizar, de forma harmônica.

3. O DIREITO COMPARADO E O USO DAS REDES SOCIAIS POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA MAGISTRATURA

No âmbito do direito comparado, a compatibilidade entre a liberdade de expressão e os deveres inerentes ao exercício das relevantes funções de Ministério Público e da Magistratura, sobretudo em relação ao uso das redes sociais, já foi objeto de estudo e disciplina em inúmeros países.

A título ilustrativo, em Portugal, houve a edição da *Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português*[13], na qual, em suma, estabeleceu-se que a participação de Membros Ministeriais nas redes sociais deve ser realizada com cautela para que o exercício da liberdade de expressão e a divulgação de dados pessoais ou de fatos da vida privada ou profissional não venham a impedir ou restringir o exercício das funções atuais ou futuras. Entre outros enunciados, destacam-se:

> 16. ***Os Magistrados do Ministério Público assumem o dever de cuidado de modo a acautelar a ocorrência de conflitos de interesses entre os seus deveres funcionais e a sua vida social***.
> 19. Os Magistrados do Ministério Público adoptam uma conduta, ***no exercício das suas funções e fora delas,*** que fomenta a confiança na imparcialidade da Justiça e reduz o risco de situações que poderiam levar à sua recusa.
> 21. ***Os Magistrados do Ministério Público exercem as suas liberdades de expressão e de associação de modo compatível com as suas funções, sem afectar a independência ou a imparcialidade, próprias ou de outrem.***
> 22. ***Os Magistrados do Ministério Público pautam a sua participação em blogues e redes sociais pela observância de especial dever de cuidado que permita acautelar que***

11 Vide STF, EDcl. no RE com Ag 891.647 – 2. Turma - j. 15/9/2015 – rel. Min. Celso de Mello.

12 Vide STF, ADI 5136 MC, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014, DJe 30.10.2014.

13 Disponível em <http://xcongresso.smmp.pt/wp-content/uploads/2015/03/carta_de_conduta.pdf>.

> ***o exercício da sua liberdade de expressão ou a revelação de dados pessoais ou de factos relativos à sua vida privada ou profissional não os condiciona ou constranja ou venha, no futuro, a condicionar ou constranger, no exercício das suas funções.***
> 41. Os Magistrados do Ministério Público guardam reserva, quer em público, quer em privado, abstendo-se de declarações ou comentários sobre processos; quando tal lhes seja excepcionalmente permitido, ***manifestam a sua opinião de forma comedida e ponderada,*** sem ter ou criar no cidadão a impressão de uma ideia preconcebida sobre o caso.
> 44. ***Os Magistrados do Ministério Público, na transmissão de informações objectivas à comunicação social, não procuram o protagonismo, respeitam valores e direitos fundamentais,*** entre eles, a presunção de inocência, o direito à informação e a liberdade de imprensa, o direito à vida privada, o direito a um processo equitativo e os direitos de defesa, bem como o segredo de justiça.

Na Escócia[14], os membros da Magistratura são aconselhados a não se registrarem em redes sociais, devendo agir com extrema cautela ao discutir nessas plataformas virtuais questões judiciais e pessoais. Se um juiz participar de redes sociais, deve estar ciente de que as discussões *on-line* não são privadas, que os seus comentários podem ser copiados e que tem uma longevidade não intencional. Vejam-se alguns trechos:

> 5.1 *A judge should strive to ensure that his or her conduct, both in and out of court, maintains and enhances the confidence of the public, the legal profession and litigants in the impartiality of the judge and the judiciary. Because a judge's primary task and responsibility is to discharge the duties of office, it follows that he or she should, so far as is reasonable, avoid extra-judicial activities that are likely to cause the judge to have to refrain from sitting in a case, because of a reasonable apprehension of bias, or because of a conflict of interest that would arise from the activity. Thus, for example, a judge should take care about the place at which and the occasion on which he or she speaks publicly, so as not to cause the public to associate the judge with, or create the perception of partiality towards, any particular organisation, group, or cause. If a judge is in doubt about the appropriateness of involvement in any particular extrajudicial activity, it may be prudent to consult the Head of the Judiciary.*[15]
> *5.2 A judge should be aware that extra-judicial activities referred to above extend to their online presence. A judge should be wary of publishing online more personal information than is necessary.* ***Judges are advised not to sign up to social media sites such as Facebook or twitter and should exercise extreme caution in discussing both judicial and personal matters.*** *Should a judge engage in online communication the judge should be aware that online discussions are not private, comments can be copied and have an unintended longevity. The spread of information and technology means that it is increasingly easy to undertake 'jigsaw' research which allows individuals to piece together information on a judge from various independent sources. Judges are directed to the terms of the IT & Information Security Guide for Judicial Office Holders in Scotland issued by the Lord President on 28 February 2012.*[16]

Na Bélgica[17], a participação em redes sociais é uma escolha pessoal do magistrado, mas dele se exige extremo cuidado para evitar questionamento da sua independência, imparcialidade e integridade.

14 Cf. <http://www.scotlandjudiciary.org.uk/Upload/Documents/StatementofPriciplesofJudicialEthicsrevisedDecember2016.pdf>.

15 Tradução livre*: 5.1. Um juiz deve esforçar-se para garantir que a sua conduta, tanto dentro como fora do tribunal, mantenha e reforce a confiança do público, da profissão legal e dos litigantes na imparcialidade do juiz e do poder judicial. Uma vez que a tarefa primária e a responsabilidade de um juiz é desempenhar os deveres do cargo, segue-se que ele ou ela deve, na medida do razoável, evitar atividades extrajudiciais que possam causar que o juiz tenha que se abster de apreciar um caso , por causa de uma apreensão razoável de viés, ou por causa de um conflito de interesses que resultaria da atividade. Assim, por exemplo, um juiz deve cuidar do local e da ocasião em que ele ou ela fala publicamente, de modo a não fazer com que o público associe o juiz ou crie a percepção de parcialidade em relação a qualquer organização particular , grupo ou causa. Se um juiz tiver dúvidas sobre a adequação do envolvimento em qualquer atividade extrajudicial particular, pode ser prudente consultar o Chefe do Poder Judiciário.*

16 Tradução livre*: 5.2. Um juiz deve estar ciente de que as atividades extrajudiciais acima referidas se estendem à sua presença on-line. Um juiz deve ter cuidado com a publicação de informações pessoais mais on-line do que é necessário.* ***Recomenda-se aos juízes que não se inscrevam em sites de redes sociais, como Facebook ou twitter, e devem ter extrema cautela ao discutir assuntos judiciais e pessoais****.* ***Se um juiz se envolver em comunicação on-line, o juiz deve estar ciente de que as discussões em linha não são privadas, os comentários podem ser copiados e ter uma longevidade não intencional****. A disseminação de informações e tecnologia significa que é cada vez mais fácil empreender uma pesquisa de "jigsaw" que permite aos indivíduos reunir informações sobre um juiz de várias fontes independentes. Os juízes são direcionados para os termos do Guia de Segurança de TI e Informação para titulares de cargos judiciais na Escócia emitidos pelo Senhor Presidente em 28 de fevereiro de 2012.1*

17 Disponível em: <http://www.csj.be/fr/content/guide-pour-les-magistrats>.

Na Costa Rica, o Conselho Superior da Magistratura publicou, na sessão realizada em 23 de setembro de 2015, a Recomendação nº 01/2015, na qual, entre outros enunciados, trouxe as seguintes orientações a serem seguidas pelos Magistrados e servidores da Justiça no uso das redes sociais:

> ***iv***. *Evitar crear o participar en perfiles, grupos o páginas de sitios que se utilicen para el intercambio de opiniones sobre beligerancia política o partidaria.*
> ***v.*** *No realizar publicaciones en redes sociales (texto, fotografías u otros) que contengan información u opiniones sobre los procesos judiciales que vulneren la dignidad, los derechos, la seguridad u otros derechos propios, de otras personas servidoras o usuarias.*
> ***vi.*** *Considerar toda publicación en una red social como pública, aunque se comparta con un grupo limitado de personas y valorar las consecuencias no deseadas para la imagen propia, de otras personas o institucional que puede originar dicha publicación.*[18]

Na França[19], o Conselho Superior da Magistratura também compilou uma série de princípios e orientações[20] dirigidos aos Magistrados, valendo destacar, no ponto específico da liberdade de expressão, a recomendação aos juízes para que ajam de forma prudente para não comprometer a imagem e o prestígio da instituição judicial. Entre outras, destaca-se a seguinte diretriz orientativa:

> *B.22. Dans ses engagements personnels, lemagistrat veille à concilier l'exercice légitime de ses droits de citoyen et les devoirs attachés à ses fonctions judiciaires. Il se comporte ou s'exprime en public avec prudence et modération.*[21]

Nos Estados Unidos, a *American Bar Association (ABA)* foi pioneira em emitir regras de Códigos de Conduta Judicial, iniciando a compilação de orientações e interpretações em 1908. Em 21 de janeiro de 2013, por meio do Comitê Permanente de Ética e Responsabilidade Profissional, a *ABA* emitiu a opinião formal nº 462[22], referente aos juízes e seus pronunciamentos em redes sociais, nos seguintes termos:

> *Um juiz pode participar de redes sociais eletrônicas, porém, como em todas as suas relações sociais, um juiz deve seguir as normas pertinentes do Código de Conduta Judicial e evitar qualquer conduta que possa afetar a independência, a integridade ou a imparcialidade do juiz ou criar uma aparência de impropriedade.*

A propósito, no sistema norte-americano, largamente conhecido como o país da mais ampla proteção jurídica à liberdade de expressão – direito fundamental incorporado em 1791 pela famosa e cultuada Primeira Emenda (*Amendment I*) da Constitu1ição dos Estados Unidos –, os órgãos de controle disciplinar vêm atuando massivamente para coibir abusos no uso das redes sociais por magistrados e membros do Ministério Público.

Nesse contexto, cita-se o caso do promotor (*public prosecutor*) *Kenneth Lewis,* o qual foi suspenso depois de ter criticado frequentadores da boate "Pulse" no *Facebook,* tendo violado o código de conduta a que se sujeitava. O indigitado caso foi recentemente julgado pelo órgão disciplinar, em junho de 2016, e referia-se a declarações feitas pelo aludido promotor no *Facebook*, em meio a comentários sobre um atentado ocorrido numa casa noturna em Orlando/EUA, que ocasionou a morte de 49 pessoas, numa das maiores tragédias com armas de fogo na história dos Estados Unidos. Segundo o *State Attorney's Office*, órgão disciplinar ao qual se vincula, o *prosecutor Lewis* teria violado a política de mídia social de seu

18 Tradução livre:
iv. Evite criar ou participar de perfis, grupos ou páginas de sites que sejam utilizados para a troca de opiniões sobre a beligerância política ou partidária.
v. Não faça publicações em redes sociais (texto, fotografias ou outros) que contenham informações ou opiniões sobre processos judiciais que violem a dignidade, direitos, segurança ou outros direitos de outras pessoas que servem ou usuários.
vi. Considere qualquer publicação em uma rede social como pública, mesmo que seja compartilhada com um grupo limitado de pessoas e avalie as consequências não intencionais para a própria imagem de outras pessoas ou instituições que possam originar tal publicação.

19 Vide em <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/atoms/files/recueil_des_obligations_deontologiques_des_magistrats_fr.pdf>

20 Destaque para os demais princípios enumerados A.20, A.23, B.21, C.1, C.2, C.5, C.7, C.22.

21 Tradução livre: *B. 22. Em seus compromissos pessoais, o magistrado tem o cuidado de conciliar o exercício legítimo dos seus direitos de cidadão e os deveres atribuídos a suas funções judiciais. Ele se comporta ou expressa-se em público com cautela e moderação.*

22 Cf. <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/professional_responsibility/formal_opinion_462.authcheckdam.pdf>.

órgão de origem e foi suspenso pelo conteúdo de duas mensagens postadas no *Facebook*, dentre as quais a seguinte:

> *Downtown Orlando* não tem fundo. A cidade inteira deve ser igualada. É vazia de uma única qualidade redentora. É um caldeirão de meliantes do 3º mundo e do ghetto. É falta de cultura. Se você mora lá você faz isso por sua própria conta em risco e em seu próprio risco. Se você for na região depois de escurecer existe a sério algo errado com você.[23]

Em outro caso concreto, a Comissão Estadual do Texas sobre Conduta Judicial, em 8 de maio de 2017, repreendeu publicamente o juiz James Oakley por publicar no *Facebook* a expressão "Tempo para uma árvore e uma corda", em resposta à prisão de um afro-americano pelo assassinato de um policial. Além disso, o referido magistrado foi condenado a completar 30 horas de um programa de treinamento educacional para novos juízes, além de participar de uma instrução de 4 horas na área de sensibilidade racial. [24]

Em 22 de setembro de 2015, essa mesma comissão advertiu publicamente um juiz, além de outra falta de conduta, em razão de uma publicação no *Facebook* na qual dirigiu um termo ofensivo contra um adversário político.[25]

A Comissão de Conduta Judiciária de Kentucky, em 5 de dezembro de 2014, repreendeu em particular um juiz por lançar "*likes*" em determinadas páginas do F*acebook* de advogados e candidatos judiciais, como também por publicar comentários ofensivos sobre um advogado no *Facebook*.[26]

Com o consentimento do juiz infrator[27] e com base nas conclusões da Comissão de Aposentadoria, Remoção e Disciplina, o Supremo Tribunal de Missouri, em 24 de novembro de 2015, repreendeu publicamente um magistrado por, além de outra má conduta, ter lançado postagens no *Facebook* que abusaram do prestígio e constituíram participação pessoal em atividades de angariação de fundos e uma publicação no *Facebook* que criticou injustamente a integridade de outros juízes no circuito[28].

Nessa temática, curial a menção aos Princípios de Conduta Judicial de Bangalore[29], os quais foram elaborados em Viena (Áustria), pelo Grupo de Integridade Judicial, constituído sob os auspícios das Nações Unidas, tendo sido oficialmente aprovados em novembro de 2002, em Haia (Holanda). Trata-se de um projeto de Código Judicial em âmbito global.

Em suma, essa declaração de direitos prevê um julgamento igualitário, justo e público, por tribunal independente e imparcial, princípio de aceitação geral pelos Estados-Membros. Ainda, os princípios listados na aludida declaração têm por finalidade orientar a atuação do juiz, de modo a contribuir para o fortalecimento da integridade judicial e da autoridade moral dos magistrados, o que se coaduna com uma sociedade democrática, a reclamar a valorização de normas de conduta que prezem a idoneidade, a imparcialidade e a integridade moral do juiz.

Destacando o valor da imparcialidade, restou consignado que "*um juiz deve se assegurar de que sua conduta, tanto na corte quanto fora dela, mantém e intensifica a confiança do público, dos profissionais legais e dos litigantes na imparcialidade do Judiciário*".

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no julgamento do caso *Wille versus Licheinstein*, em 1999, concluiu que "se deve esperar dos funcionários públicos da ordem judiciária que estes usem a sua

23 Vide em <http://www.nydailynews.com/news/national/prosecutor-fired-facebook-post-orlando-massacre-article-1.2685858. E também em <http://fox13now.com/2016/06/18/florida-prosecutor-suspended-after-facebook-rant-about-downtown-orlando>.

24 Cf. <http://www.scjc.state.tx.us/media/46571/oakleyamendedfinalpubrepoaewebsite.pdf>.

25 Cf. <http://www.scjc.state.tx.us/pdf/actions/FY2016- PUBSANC.pdf>.

26 Cf. <https://courts.ky.gov/commissionscommittees/JCC/Documents/Public_Information/PrivateReprimand120514.pdf>.

27 Em algumas Cortes Judiciais norte-americanas, a exemplo do Estado do Missouri, os respectivos órgãos disciplinares podem utilizar-se de instrumentos de justiça consensual na esfera disciplinar.

28 Cf. <http://tinyurl.com/hgzmqog>.

29 Cf. <http://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf>.

liberdade de expressão com contenção sempre que a autoridade e a imparcialidade do poder judicial sejam susceptíveis de serem postas em causa".[30]

Importante registrar também que a Corte Interamericana de Direitos Humanos[31], embora haja expressamente considerado que os funcionários públicos são titulares do direito à liberdade de expressão, consignou que o exercício desse direito pelos agentes estatais requer maior responsabilidade do que aquela exigida dos cidadãos comuns e envolve os seguintes deveres:

- ***O dever de pronunciar-se em certos casos, em cumprimento de suas funções constitucionais e legais, sobre assuntos de interesse público***. Para a Corte Interamericana, a transcendente função democrática da liberdade de expressão exige que em determinados casos, os funcionários públicos façam pronunciamentos sobre assuntos de interesse público, no cumprimento de suas atribuições legais. Em outras palavras, sob certas circunstâncias, o exercício de sua liberdade de expressão não é somente um direito, mas também um dever. Nos termos do tribunal, "a Corte [Interamericana] reiterou numerosas vezes a importância que a liberdade de expressão tem em uma sociedade democrática, especialmente no que se refere a assuntos de interesse público. [...] Por isso, não só é legítimo, mas em certas ocasiões é também um dever das autoridades estatais pronunciar-se sobre questões de interesse público".

- ***O dever especial de constatação razoável dos fatos que fundamentam seus pronunciamentos.*** Quando os funcionários públicos exercem sua liberdade de expressão, seja em cumprimento a um dever legal, ou como simples exercício de seu direito fundamental a expressar-se, "estão submetidos a certas restrições quanto a constatar de forma razoável, ainda que não necessariamente exaustiva, os fatos pelos quais fundamentam suas opiniões, e ***devem fazê-lo com uma diligência ainda maior do que a empregada pelos particulares, em atenção ao alto grau de credibilidade de que gozam*** e cuidando de evitar que os cidadãos recebam uma versão manipulada dos fatos".

- ***O dever de assegurar-se de que os seus pronunciamentos não constituam violações dos direitos humanos***. Pelas obrigações estatais de garantia, respeito e promoção dos direitos humanos, é dever dos funcionários públicos assegurar-se de que ao exercerem sua liberdade de expressão, não estejam causando o desconhecimento de direitos fundamentais. Nas palavras da Corte Interamericana, *"devem considerar que, na condição de funcionários públicos, têm uma posição de garante dos direitos humanos fundamentais das pessoas, e, por isso, suas declarações não podem chegar a desconhecer esses direitos*".

Por último, mas não menos importante, a Sexta Conferência de Procuradores-Gerais da Europa, realizada em 31 de maio de 2005, resultou no estabelecimento das diretrizes europeias sobre a ética e a conduta dos membros do Ministério Público, também conhecido como "*As Linhas Directrizes de Budapeste*"[32], documento no qual se apontaram, entre outros, os seguintes enunciados orientativos:

I. Deveres Fundamentais:

- Os membros do Ministério Público devem, em todos os momentos e circunstâncias, respeitar, proteger e defender a dignidade humana e os direitos humanos;

IV- Conduta na vida privada:

30 Disponível em: <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4554744>.

31 Marco Jurídico Interamericano sobre o direito à liberdade de expressão da CIDH, disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20arco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20adjust.pdf>, págs. 71-72.

32 Cf. < http://www.smmp.pt/wp-content/linhas_europeias1.pdf>.

- Os membros do Ministério Público não devem comprometer a integridade, equidade e imparcialidade reais e aparentes do Ministério Público por causa de atividades que desenvolvam na sua vida privada;
- Os membros do Ministério Público devem respeitar a lei e atuar de acordo com ela em todas as circunstâncias;
- Os membros do Ministério Público devem comportar-se de molde a promover a confiança do público na sua profissão.

Assim, como visto, há uma enorme preocupação mundial em resguardar o exercício da liberdade de expressão, buscando compatibilizá-lo com outros direitos fundamentais e também com os deveres impostos a magistrados e membros do Ministério Público, de forma a preservar a integridade, a imparcialidade e a confiança dos cidadãos no adequado funcionamento dos mecanismos de justiça.

4. A CORREGEDORIA NACIONAL EA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO POR MANIFESTAÇÕES EM REDES SOCIAIS

Em um mundo cada vez mais globalizado, a cada dia, as redes sociais consolidam-se como um dos principais meios de comunicação da atualidade, sobretudo após o amplo acesso às ferramentas disponíveis na internet. Diversas instituições públicas, inclusive no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, também vêm se utilizando das redes sociais para ampla difusão de pautas de comunicação institucional.

As comunicações institucionais, também feitas pelas redes sociais, constituem-se relevantes ferramentas no mundo hodierno que, se bem utilizadas, promovem uma maior transparência, agilidade, participação, colaboração da população com as instituições, além de propiciar um incremento na concretização do direito fundamental ao acesso à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, da CR/88.

A título ilustrativo, o Conselho Nacional de Justiça, durante o julgamento virtual do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) 0003251-94.2016.2.00.0000, aprovou, por unanimidade, a utilização do aplicativo *WhatsApp* como ferramenta para intimações em todo o Poder Judiciário.[33]

Como fruto desse movimento global, a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet, dispõe que o uso da internet no Brasil tem como fundamento o ***respeito à liberdade de expressão***, nos termos da Constituição da República, prescrevendo também a ***responsabilização dos agentes***, de acordo com suas atividades[34].

Nessa trilha, pertinente e lúcido relembrar a observação de Milton Friedman, honorável professor da Universidade de Chicago e Prêmio Nobel de Economia em 1976, ao advertir que "não há excesso de liberdade se aqueles que são livres são responsáveis. O problema é liberdade sem responsabilidade".[35]

Com efeito, ao passo em que o debate de ideias é bem-vindo e salutar para o amadurecimento democrático, revelando-se como legítimo exercício à expressão do pensamento, de induvidosa extração constitucional, por outro lado, o embate ofensivo, de caráter pessoal e recheado de aleivosias, mediante ataques e críticas desrespeitosas a outras pessoas, autoridades constituídas ou instituições, públicas ou privadas, não encontra albergue constitucional, justamente por vulnerar a honra e a imagem alheias. Afinal, como já averbou o STF, o exercício dos direitos fundamentais não se presta a salvaguardar a prática de atos ilícitos.

33 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85009-whatsapp-pode-ser-usado-para-intimacoes-judiciais>.

34 Art. 3º. A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:
I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
(...)
VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;

35 Cf. <https://citacoes.in/autores/milton-friedman/?o=new>.

De pontes para o fortalecimento comunitário e democrático a muros erigidos por meio da propagação de discursos potencialmente ofensivos, enfim, entre esses dois vértices repousam as escolhas feitas pelos usuários das redes sociais, as quais, todavia, não podem escapar ao escrutínio da responsabilidade, notadamente os agentes públicos, caso violem direitos constitucionalmente assegurados ou deveres aos quais se vinculam por força do cargo público que titularizam.

Nesse rumo, imperioso consignar que o membro do Ministério Público, comprometido com a construção de uma sociedade livre, justa e fraterna, não se descura de sua posição de garante dos direitos fundamentais. Bem por isso, mesmo em relação a atos da vida privada, não pode invocar o exercício ao direito fundamental da livre manifestação do pensamento para vilipendiar a honra e a imagem alheias, as quais, também qualificadas como direitos fundamentais, gozam de especial proteção constitucional.

Não se pode perder de vista que as mesmas mídias sociais que permitem a criação de pontes para o fortalecimento da democracia podem também servir à difusão de ofensas de toda espécie, dirigidas a uma pessoa determinada, às instituições ou a grupos, em verdadeiro exercício de apologia à violência, ao ódio, à discriminação ou intolerância étnica, racial e de gênero.

Outrossim, deve-se ter em mente que publicações de caráter polêmico e muitas vezes ofensivo em redes sociais, de autoria de membros do Ministério Público, ainda que em perfis pessoais e sem identificação do cargo, costumam ser rapidamente difundidas e associadas à imagem da Instituição, em razão da posição pública ocupada pelo autor da postagem, com elevada capacidade de viralização, em enorme desprestígio a todo o Ministério Público institucionalmente considerado.

Afinal, manifestações de Membros Ministeriais, ainda que realizadas em páginas pessoais de acesso limitado, são indissociáveis de sua condição de integrante da carreira ministerial.

Semelhante preocupação permeou um veículo de comunicação nacional, que, naturalmente como órgão de imprensa, preza pela defesa da liberdade de expressão e de informação na maior amplitude. Recentemente, na edição de 2018, o Manual de Redação da Folha de São Paulo[36], ao tratar sobre normas éticas e práticas para a atuação jornalística, recomendou que os profissionais da imprensa adotassem cautela nas postagens em redes sociais, ante o fato de que a imagem pessoal tende a se confundir com a do profissional, com risco de descrédito para o profissional e para a instituição que ele integra.[37]

Ante os abusos de comunicação cometidos no ambiente digital, exsurge a premente necessidade de os órgãos de controle funcional e os Conselhos Profissionais se debruçarem sobre tais práticas, o que, como visto no tópico anterior, é um movimento e uma preocupação de ordem global em países democráticos.

Presente todo esse contexto e em alinhamento com essa postura mundial relativa a um tema tão contemporâneo, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, no uso da atribuição prevista no art. 18, X, da Resolução 92/2013 (Regimento Interno do CNMP)[38], publicou a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 3 de novembro de 2016, que estabelece diretrizes orientadoras sobre a compatibilização entre a liberdade de expressão, a vedação da atividade político-partidária e o uso das redes sociais por parte dos membros do Ministério Público**.**

Com efeito, esse legítimo instrumento da recomendação orientadora, embora não vinculativo, ostenta lastro legal e regimental, além do que se projeta como importante ferramenta à disposição dos órgãos correicionais dos diversos ramos do Ministério Público e também da Corregedoria Nacional, a densificar-lhes o relevante papel de orientação, de emissão de diretrizes, com vistas a prevenir responsabilidades e a contribuir para o aperfeiçoamento do Ministério Público, numa feição marcadamente proativa e resolutiva.

36 Manual da Redação: Folha de S. Paulo. 21ª ed. São Paulo: Publifolha, 2018, fls. 50/54.

37 Vide <https://www1.folha.uol.com.br/tv/2018/03/manual-da-redacao-orienta-a-conduta-de-jornalistas-nas-redes-sociais.shtml>.

38 Art. 18. Além de outras competências que lhe sejam deferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete: (...) X- expedir ***recomendações*** orientadoras, não vinculativas, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, em processos e procedimentos que tramitem na Corregedoria Nacional.

Desse modo, com o nítido propósito de prevenir eventuais infrações disciplinares, salvaguardar a escorreita atuação ministerial e se evitar máculas ao prestígio e à imagem institucional do Ministério Público, foram proclamadas diretrizes orientadoras em relação à compatibilização da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público brasileiro com a vedação constitucional de exercer a atividade político-partidária, bem como orientações acerca das manifestações em redes sociais.

Entre outras diretrizes orientadoras constantes da aludida recomendação, destacam-se, para o exame do presente estudo, as seguintes:

(a) DIRETRIZES SOBRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A VEDAÇÃO DE ATIVIDADE POLÍTICO-PARTIDÁRIA PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

> I – A liberdade de expressão é direito fundamental constitucional do cidadão que abrange os membros do Ministério Público na esfera privada, na condição de cidadãos e, na esfera pública, na condição de agentes políticos do Estado (incisos IV, VI e IX, do artigo 5º, da CR/1988), mas que deve conviver harmonicamente com os deveres e as vedações funcionais impostos constitucionalmente à Instituição e aos próprios membros do Ministério Público, assim como deve conviver harmonicamente com outros direitos e garantias constitucionais fundamentais dos cidadãos.
> (...) *omissis*
> III– A vedação de atividade político-partidária aos membros do Ministério Público, observada a exceção prevista constitucionalmente (art. 29, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), não se restringe apenas à prática de atos de filiação partidária, ***abrangendo, também, a participação de membro do Ministério Público em situações que possam ensejar claramente, mesmo que de maneira informal, a vinculação ou a demonstração de apoio ou oposição públicos a candidato, a liderança política ou a determinado partido político***.
> IV – A vedação de atividade político-partidária aos membros do Ministério Público não impede aos integrantes da Instituição o exercício do direito relativo às suas convicções pessoais sobre a matéria, as quais não devem ser objeto de manifestação pública que caracterize claramente, mesmo que de modo informal, atividade político-partidária.
> (...)
> VI– Não configura atividade político-partidária, vedada constitucionalmente, o exercício da liberdade de expressão na defesa pelo membro do Ministério Público de valores constitucionais e legais em discussões públicas sobre causas sociais, em debates ou outras participações ou manifestações públicas que envolvam a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
> VII – Não configura atividade político-partidária a crítica pública por parte do Membro do Ministério Público dirigida, entre outros, a ideias, a ideologias, a projetos legislativos, a programas de governo, a medidas, ***sendo vedados, contudo, ataques de cunho pessoal, que possam configurar violação do dever de manter conduta ilibada e de guardar decoro pessoal, direcionados a candidato, a liderança política ou a partido político, com a finalidade de descredenciá-los perante a opinião pública em razão de ideias ou ideologias de que discorde o membro do Ministério Público***.

(b) DIRETRIZES SOBRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO, A MANIFESTAÇÃO EM REDES SOCIAIS E O USO DE E-MAIL FUNCIONAL POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

> (...) *omissis*
> VIII – É dever do membro do Ministério Público guardar decoro pessoal e manter ilibada conduta pública e particular que assegure a confiança do cidadão (artigo 37, *caput*, da CR/1988), sendo que os consectários de se externar um posicionamento, ***inclusive em redes sociais, não podem comprometer a imagem do Ministério Público e dos seus órgãos, nem violar direitos ou garantias fundamentais do cidadão.***

> IX – O membro do Ministério Público deve tomar os cuidados necessários ao realizar publicações em seus perfis pessoais nas redes sociais, agindo com ***reserva, cautela e discrição, evitando-se a violação de deveres funcionais***.
> (...) *omissis*
> XI – Os membros do Ministério Público ***devem evitar publicações em redes sociais que possam ser percebidas como discriminatórias em relação à raça, gênero, orientação sexual, religião e a outros valores ou direitos protegidos, e que possam comprometer os ideais defendidos pela Instituição***.[39]

Com efeito, em se tratando de membros do Ministério Público, a ilicitude perpetrada mediante postagens permeadas de excessos de linguagem e ofensas nas redes sociais deve ser alçada à esfera disciplinar, pois, para estes agentes públicos, exige-se uma permanente postura austera, de respeito e sobriedade, caracterizadoras de conduta ilibada, seja na vida pública, seja na vida particular.

De igual modo, também causa grande consternação as manifestações feitas por membros do Ministério Público que revelem conotação político-partidária. Afinal, a impessoalidade e a isenção em relação à atividade político-partidária são deveres constitucionais do Ministério Público na sua condição de garantias constitucionais fundamentais de acesso à justiça da sociedade, que asseguram à instituição e aos seus membros o pleno e efetivo exercício das suas atribuições.

Assim, uma vez que o Ministério Público seja considerado como instituição essencial para o controle e manutenção da normalidade do processo eleitoral, na condição de defensor constitucional do regime democrático, por isso mesmo, deve ser evitada qualquer situação e manifestação de seus membros que possa comprometer a atuação regular, isenta, impessoal e suprapartidária da instituição globalmente considerada.

Os atos ilícitos graves, ainda que particulares, que abalam o crédito, a seriedade e a moralidade com que devem ser considerados os membros do Ministério Público, desacreditando, por via indireta, o prestígio estatal perante a sociedade e que refletem negativamente sobre a função pública, constituem atos incompatíveis com a dignidade da função e o decoro do cargo, pelo que podem, destarte, desaguar na apuração da responsabilidade disciplinar.

Nessa linha, precisas e valiosas as lições de Cláudio Barros Silva[40], Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e ex-Conselheiro do CNMP:

> *Os membros do Ministério Público, no exercício de suas relevantes funções, devem colocar-se a serviço da realização, permanente, dos valores éticos que informam o seu distinto cargo. Devem honrar a sua consciência, acima de tudo a vida e, em especial, a vida funcional, o bem comum e o verdadeiro sentido de sua profissão. Devem ser realizadores, especialmente parceiros e transformadores dos interesses da sociedade. Nem todos os membros devem ser sábios e doutores no exercício de seu múnus, sequer se exige que sejam artistas ou iluminados nas suas manifestações. Nem todos são sensíveis à voz dos valores teóricos ou práticos. Porém, sem exceção, todos são constrangidos a seguir a voz dos valores na sua ordenação ética e a respeitar a pessoa humana, na plenitude de sua dignidade, com imparcialidade, com probidade, com humildade e com atenção. Esta imposição do realce aos valores éticos não pode ser quebrada, sob pena de violar os princípios que informam os deveres e, como consequência, impor responsabilidades. (...)*
> *Aos membros do Ministério Público, como agentes políticos do Estado, exige-se uma conduta diferenciada, dentro de um espectro superior de responsabilidade. Suas ações, seus movimentos e suas vidas funcionais exigem um tratamento diferenciado, com o reconhecimento de direitos e garantias e com a imposição de deveres e vedações. Nessas circunstâncias, a tendência normativa define condutas morais aos membros do Ministério Público, tipificando, no plano jurídico, ou no plano ético-normativo, através de ilícitos de distintas naturezas, desde o campo disciplinar, passando*

39 Vide <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/ Recomendação_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf>.

40 SILVA, Cláudio Barros. Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público. *Revista do CNMP* – Brasília, v. 1, n.2, p. 212/214.

> *pelos crimes de responsabilidade, até os crimes comuns e tipos sancionadores da improbidade administrativa.*
> *Estes tipos administrativos sancionam comportamentos supostamente imorais de autoridades detentoras de cargos diferenciados, a quem são destinadas gravíssimas responsabilidades. Quando os incisos IX e X do artigo 236 da Lei Complementar n. 75/1993, por exemplo, dispõem que é dever do membro do Ministério Público da União desempenhar com zelo e probidade as suas funções e guardar decoro pessoal, quer, de fato, que a ideia de agir com zelo, probidade e com decoro deva ser a regra comportamental exigida, sempre lida dentro de um contexto de razoabilidade e proporcionalidade. Há, portanto, vedação implícita de comportamento contrário aos deveres impostos. (...)*
> *Todavia, o exercício de função no Ministério Público, que é inerente ao exercício do cargo, exige requisitos de ilibada conduta, pública ou privada, que devem guardar vinculação racional, razoável e proporcional com a dignidade das funções. Há, portanto, condutas que atingem a essência do decoro e da ética institucional. Essas condutas, dentro de critérios de proporcionalidade e razoabilidade, impõem as sanções administrativas e disciplinares.*

Nessa esteira, a Recomendação Geral nº 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público, em alinhamento com vários organismos disciplinares de países democráticos, buscou assegurar a compatibilização da livre manifestação dos membros do Ministério Público com os deveres e as graves responsabilidades e incumbências inerentes ao exercício das funções ministeriais, orientando, no cariz preventivo e em relação às manifestações em redes sociais, a adoção dos postulados da reserva, da cautela e da discrição, justamente para que não haja comprometimento à dignidade e à imagem institucional do Ministério Público brasileiro, nem vulneração a deveres funcionais, ao cumprimento isento e suprapartidário da missão constitucional confiada à Instituição Ministerial e a direitos constitucionalmente assegurados.

De igual modo, ante a possibilidade de divulgação exponencial e a permanência dos conteúdos postados na internet, a orientação de cautela é também apontada no Manual do CNMP sobre mídias sociais[41], de forma a minimizar o risco de exposição negativa ao Ministério Público. Afinal, a preservação da imagem institucional constitui-se um dos princípios previstos na Política de Segurança Institucional do Ministério Público, instituída pela Resolução CNMP nº 156, de 13 de dezembro de 2016[42].

À vista disso, como se percebe, não se pode confundir liberdade de expressão, repita-se, também assegurada aos membros do Ministério Público, com manifestação sem consequências institucionais.

5. A JURISPRUDÊNCIA DO CNMP SOBRE MANIFESTAÇÕES ABUSIVAS DE MEMBROS MINISTERIAIS EM REDES SOCIAIS

Como órgão de controle externo, de cariz constitucional e de abrangência nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público não possui competência para **censurar**, conceder licença ou exercer o **controle prévio** em relação a quaisquer manifestações a serem exaradas por membros do Ministério Público brasileiro. É assegurada, portanto, a ampla liberdade de manifestação aos Membros Ministeriais.

Contudo, é necessário ressaltar que, mediante **controle posterior**, o CNMP não somente pode como tem o dever de proceder à apuração na esfera disciplinar, inclusive de ofício, nos casos em que a manifestação do pensamento dos membros do Ministério Público brasileiro importar em violação às vedações previstas na Constituição Federal e aos deveres funcionais estabelecidos nas respectivas Leis Orgânicas, consoante inteligência do artigo 130-A, § 2º, e § 3º, inciso I, da Constituição Federal, e dos artigos 18, inciso VI, e 77, inciso IV, ambos da Resolução nº 92/2013 (Regimento Interno do CNMP).

41 Vide <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/03-05_final_MidiasSociais.pdf>.

42 Art. 2º. A atividade de segurança institucional será desenvolvida no âmbito do Ministério Público com a observância, entre outros, dos seguintes **princípios**: (...) *omissis*; VI-***salvaguarda da imagem da Instituição***, ***evitando sua exposição e exploração negativas***.

Portanto, escrutinar manifestações feitas por agentes ministeriais em redes sociais, *a posteriori* e com verificação de eventual ofensa aos deveres funcionais e às vedações legais e constitucionais, nem de longe configura censura por parte da Corregedoria Nacional e do Conselho Nacional do Ministério Público. E nem poderia, porquanto deflui do exercício regular e natural das funções de controle administrativo-disciplinar, ato típico e imanente que a própria Constituição Cidadã lhe atribuiu e ao qual se sujeitam, indistintamente, todos os membros do Ministério Público brasileiro, o que, como cediço, pode ocorrer até mesmo de ofício e independe da existência de prévia apuração nas esferas cível e criminal.

Assentado esse registro, observa-se que a temática das manifestações de membros do Ministério Público em redes sociais tem sido cada vez mais recorrente**,** razão pela qual, em algumas oportunidades, o Plenário do CNMP já foi instado a enfrentar essa matéria.

Na 21ª Sessão Ordinária de 2014, realizada no dia 17 de novembro daquele ano, o Plenário, por unanimidade, decidiu instaurar o Processo Administrativo Disciplinar nº 0.00.000.001617/2014-56 em desfavor de membro do Ministério Público Federal, para apurar o descumprimento de dever legal de guardar decoro pessoal[43].

Naquela ocasião, o Plenário do CNMP constatou que o então processado, ao publicar o referido texto em sua página pessoal na internet, com conteúdo ofensivo ao verdadeiro papel constitucional atribuído às Forças Armadas, chegando a instar os seus seguidores a compartilhar a mensagem, faltou com o decoro pessoal, dever inerente às funções de membro do Ministério Público. Entendeu o colegiado que a aludida manifestação teria sido, em tese, atentatória ao regime democrático de direito, o qual o acusado está incumbido de defender por imposição constitucional e institucional, em clara afronta à dignidade das funções que exerce e com inobservância do decoro pessoal exigido dos agentes políticos e também dos membros do Ministério Público.

O referido caso não chegou a ser efetivamente julgado pelo Plenário do CNMP no mérito, ante o reconhecimento preliminar da prescrição da pretensão punitiva disciplinar, mediante decisão monocrática proferida em 3 de fevereiro de 2015. Inobstante, o ponto de relevo a ser ressaltado no aludido caso foi a determinação para instauração do Procedimento Administrativo Disciplinar de ofício pelo próprio Plenário.

Em outra ocasião, nos autos da Revisão de Processo Disciplinar nº 0.00.000.001194/2014-74, relatada pelo eminente Conselheiro Fábio George, o Plenário do CNMP, em 1º de dezembro de 2014, reputou insuficiente a pena de censura aplicada pelo órgão disciplinar de origem e aplicou a membro do Ministério Público do Estado de São Paulo a penalidade mais gravosa de 15 (quinze) dias de suspensão, em razão de publicação de mensagem ofensiva a manifestantes na rede social *Facebook*, em que propugnou pelo emprego de violência estatal e manifestou desprezo pelo regime democrático. A postagem do Membro Ministerial processado teve o seguinte teor:

> Estou há duas horas tentando voltar para casa mas tem um bando de bugios revoltados parando a avenida Faria Lima e a Marginal Pinheiros. Por favor, alguém poderia avisar a Tropa de Choque que essa região faz parte do meu Tribunal do Júri e que se eles matarem esses filhos da puta eu arquivarei o inquérito policial. Petistas de merda. Filhos da puta. Vão fazer protesto na puta que os pariu... Que saudades da época em que esse tipo de coisa era resolvida com borrachada nas costas dos medras (sic) [...]

Convém destacar, ainda, que o CNMP, em 3 de fevereiro de 2014, nos autos do Processo Administrativo Disciplinar nº 0.00.000.001354/2013-02, relatado pelo eminente Conselheiro Leonardo Carvalho, aplicou a Membro do Ministério Público do Estado do Amapá a penalidade de advertência, pelo fato de ter se utilizado, em sistema de mensagens eletrônicas disponibilizado pela Administração Superior daquela Unidade Ministerial, de palavras ultrajantes e de termos inadequados em desfavor de outro Membro Ministerial.

43 Vide Ata da Vigésima Primeira Sessão Ordinária de 27/11/2014, publicada no DOU, seção 1, de 05/12/2014, Págs. 134/137.

Noutro caso, envolvendo o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00283/2016-73, realizado em 21 de junho de 2016, o CNMP, sob a Relatoria do Conselheiro Orlando Rochadel Moreira, aplicou ao membro ministerial processado a pena de advertência por excesso de linguagem.

No referido caso, o membro processado, durante entrevista concedida à rádio local, teria imputado ao Juiz Federal Sérgio Moro as características de "analfabeto histórico" e "midiático, que gosta muito de mídia, de aparecer", ao tempo em que declarara que o Supremo Tribunal Federal e os demais Tribunais ignorariam as supostas nulidades praticadas no bojo da Operação Lava Jato porque "não têm coragem" para anulá-las. Na mesma ocasião, ao ser questionado acerca da opinião que a sociedade tinha acerca do suposto envolvimento do ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em práticas criminosas, declarou o acusado que "noventa por cento da sociedade e merda para mim é a mesma coisa". E mais, ao ser questionado por um ouvinte quanto à conotação da expressão acima referida, retificou a sua manifestação declarando que "cem por cento é merda" e que ambos os interlocutores (o ouvinte e o próprio membro ministerial) estariam inclusos nesse percentual.

Dentre outros tópicos relevantes do aludido julgamento, o CNMP deixou consignado que:

- Os Membros do Ministério Público, assim como todos os indivíduos, são titulares do direito fundamental à liberdade de expressão, positivada no âmbito constitucional no rol dos direitos fundamentais sob o enfoque das liberdades de consciência, de crença e de manifestação de pensamento. Todavia, é entendimento pacífico na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais Superiores que os direitos fundamentais consagrados no texto constitucional não são absolutos. Admite-se, portanto, a relativização de tais direitos quando em confronto com outras garantias de patamar superior, ou de mesma relevância.
- O Representante Ministerial deve pautar suas manifestações pelo respeito às garantias constitucionais não menos essenciais, tais como o direito à honra, à intimidade, à privacidade e à imagem. Além disso, o direito de livre expressão do Membro do Ministério Público deve observar as vedações legais e os deveres funcionais que lhe são impostos.[44]

Mais recentemente, em 27 de fevereiro de 2018, o Plenário do CNMP voltou a enfrentar o tema das manifestações em redes sociais, ocasião em que, sob a relatoria do eminente Conselheiro Demerval Farias Gomes Filho, julgou procedente o Processo Administrativo Disciplinar nº 1.00556/2017-05 e aplicou ao membro do Ministério Público do Estado da Bahia a pena de censura, em virtude de ter atribuído a prática de improbidade administrativa a Conselheiros do CNMP, com excesso de linguagem, de forma genérica e mediante ofensa à honra objetiva daqueles.

A partir dos casos acima relacionados, infere-se que o CNMP, como órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro, de inequívoca raiz constitucional, ao tempo em que consagra o exercício da livre manifestação pelos Membros Ministeriais, como defensores constitucionais que são do regime democrático, tem buscado a compatibilização desse relevantíssimo direito com outros direitos constitucionalmente previstos e também com a observância aos deveres deontológicos inerentes às funções ministeriais, aplicando, em caso de descumprimento desses postulados, as reprimendas disciplinares cabíveis.

6. MODERAÇÃO E URBANIDADE: CRITÉRIOS REITORES DE EVENTUAL EXERCÍCIO DA CRÍTICA PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conquanto a postura crítica seja inerente à insurgência afeta a determinado trabalho ou até mesmo a um desabafo, é certo que ela não pode nem deve ultrapassar os limites da polidez, da lhaneza e da urbanidade, notadamente em relação aos membros do Ministério Público, para quem esses postulados, mais do que meros ônus da boa convivência social, na essência, constituem verdadeiros deveres funcionais.

44 Cf. <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?tipoProcesso=1&numeroSequencia=00283&ano=2016&digitoVerificador=73&nomeInteressado=&tp=A&arquivado=true#>

É preciso ter em mente que, na plataforma behaviorista, ou seja, no campo comportamental, o mundo virtual tende a refletir, tal qual um espelho, o mundo real. Desse modo, todas as regras de ética, educação, respeito e bom-senso que se aplicam fora da rede devem servir também para o ambiente virtual.

Por óbvio que emitir opiniões e lançar críticas são atividades que se encontram na linha de desdobramento natural da liberdade de manifestação e de pensamento, direito constitucional garantido a todos os cidadãos, incluídos aí os membros do Ministério Público, mas cujo exercício não legitima nenhum ataque nem vulneração à honra, à intimidade, à privacidade e à imagem de ninguém.

Nesse rumo, fazer destrutivos e agressivos discursos valorativos de intolerância, que expõem a função ministerial em vez de promovê-la, são condutas passíveis de responsabilidade disciplinar. São indesejáveis palavras de ordem que atingem a honra e a imagem alheias, ou insultos irrogados a outras autoridades e instituições, contrariando os postulados reputacionais que se esperam de membros de uma instituição democrática como o Ministério Público.

Nas lições de Edilson Mougenout Bonfim[45], ainda que se referindo ao uso da palavra na tribuna do júri, onde são comuns discussões mais candentes e acaloradas: "*O que se coíbe é a agressão gratuita, o conspurcar da honra, o exagero na forma, o desrespeito à pessoa*".

Nesse sentido, para serenamente tecer eventual crítica, colhe-se a singela, e por isso mesmo tão majestosa, lição de Machado de ASSIS, um dos mais notáveis escritores brasileiros, patrono e fundador da Academia Brasileira de Letras:

> ***Moderação*** *e* ***urbanidade*** *na expressão, eis o melhor meio de convencer*; não há outro que seja tão eficaz. Se a delicadeza das maneiras é um dever de todo homem que vive entre homens, com mais razão é um dever do crítico, e o *crítico deve ser delicado por excelência*. (...) Uma crítica que, para a expressão de suas ideias, só encontra fórmulas ásperas, pode perder a esperança de influir e dirigir. [46]

Assim, atento ao fato de que o uso da linguagem, seja na forma oral, seja na escrita, constitui uma das principais ferramentas de atuação do Ministério Público, a moderação e a urbanidade devem ornar a expressão de seus membros, especialmente quando, em determinadas situações, seja necessário emitir determinado juízo crítico.

Portanto, a moderação e a urbanidade constituem-se, assim, em critérios reitores de eventual exercício de crítica, inclusive nas redes sociais, as quais, se preservadas, dificilmente conduzirão a situações de mácula a direito alheio ou de violação a normas legais de deontologia profissional a que se submetem indistintamente os membros do *Parquet*, notadamente aquelas afetas ao decoro pessoal e à conduta ilibada.

7. CONCLUSÕES

De forma inequívoca, os membros do Ministério Público, tanto na vida pública como na privada, têm direito à liberdade de expressão, como todos os cidadãos, mas, igualmente, devem pautar suas manifestações pelo respeito às garantias constitucionais não menos essenciais, tais como o direito à honra, à intimidade, à privacidade e à imagem. Assim, a opinião e a crítica hão de ser livres, mas sempre dentro do respeito devido à honra e à dignidade das pessoas.

Além disso, os membros do Ministério Público, no exercício das funções ou fora delas, têm o dever de observar as vedações legais e os deveres funcionais que lhes são impostos, tais como a proibição da atividade político-partidária, manter conduta ilibada, pública e particular; de zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções, assim como também de guardar decoro pessoal.

45 BONFIM, Edilson Mougenot. *Do Inquérito ao Plenário*. São Paulo: Saraiva. Item 9.7 do capítulo 9.

46 ASSIS, Machado de. *O jornal e o livro*. São Paulo: Cia das Letras, p. 11.

Como garantes dos direitos fundamentais e comprometidos com a construção de uma sociedade livre, justa e fraterna, os membros do Ministério Público, especialmente em pronunciamentos feitos nas redes sociais, ante o potencial risco de viralização, devem acautelar-se para preservar sua idoneidade, imparcialidade e integridade moral, bem como resguardar a imagem, o prestígio e a dignidade da Justiça e do próprio Ministério Público.

Além disso, uma vez que o Ministério Público seja considerado como instituição essencial para o controle e a manutenção da normalidade do processo eleitoral, na condição de defensor constitucional do regime democrático, reputa-se prudente evitar qualquer situação e manifestação de seus membros que possa comprometer a atuação regular, isenta, impessoal e suprapartidária da instituição globalmente considerada.

Por isso, em alinhamento com a preocupação mundial de resguardar o exercício da liberdade de expressão de forma compatível e harmônica com a proteção a outros direitos fundamentais e aos deveres inerentes ao cargo, recomendável a adoção dos postulados da reserva, da cautela e da discrição, a nortear os pronunciamentos dos Membros Ministeriais, especialmente nas redes sociais.

A esses postulados, acrescentam-se a moderação e a urbanidade como critérios a serem observados, especialmente em caso de eventual exercício de crítica, em ordem a preservar a imagem institucional e a evitar máculas a direitos de outrem, bem assim aos deveres deontológicos a que se obrigam os membros do Ministério Público.

Dessa forma, priorizando o viés preventivo-pedagógico em detrimento do punitivo-disciplinar, busca-se preservar a integridade, a imparcialidade e a independência dos agentes ministeriais, assim como assegurar a confiança dos cidadãos na higidez institucional do Ministério Público e no adequado funcionamento dos mecanismos de justiça.

8. REFERÊNCIAS

ASSIS, Machado de. **O jornal e o livro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Do Inquérito ao Plenário.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 03 de novembro de 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª ed. São Paulo: JusPODIVM, 2014

Manual da Redação: Folha de S. Paulo. 21ª ed. São Paulo: Publifolha, 2018.

MEIKLEJOHN, Alexander. **Political Freedom:** The Constitutional Powers of People. 1960.

MEYER-PLUFG, Samantha Ribeiro. **Liberdade de expressão e discurso do ódio.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MILTON, John. **Areopagítica.** Coleção fac-similar do *Correio Braziliense*. Vol. 4. Tradução de Hipólito José da Costa.

SILVA, Cláudio Barros. Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público. **Revista do CNMP.** Brasília: CNMP, v.1, n. 2, jul/dez 2011.

SEÇÃO V – ALGUNS ASPECTOS DAS CORREGEDORIAS NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

5.1. Considerações disciplinares, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, para membros em Estágio Probatório
Rafael Schwez Kurkowski 285

5.2. Atuação preventiva da Corregedoria, especialmente no Estágio Probatório: inspeções ou correições sistêmicas
Pablo Antonio Cordeiro de Almeida 307

5.3. A liberdade de expressão e o uso das redes sociais pelos membros do Ministério Público: reflexões sob o prisma disciplinar
Lucas Danilo Vaz Costa Júnior 333

5.4. Atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde: diretrizes para membros do Ministério Público no Estágio Probatório
Luciano Moreira de Oliveira 353

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO DIREITO À SAÚDE: DIRETRIZES PARA MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

THE PROSECUTOR'S OFFICE ACTIVITY IN THE CUSTODY OF HEALTH RIGHTS: GUIDELINES FOR PUBLIC PROSECUTORS IN PROBATIONARY STAGE

Luciano Moreira de Oliveira[1]

O membro do Ministério Público "deve dispor de condições para uma dedicação verdadeira e concreta à profissão e aos fins que ela busca. Deverá estar pronto para conviver com os comarcanos e superar dificuldades próprias a uma instituição ainda em formação; deverá ser sensível à defesa dos interesses da coletividade como um todo. E, naturalmente, não basta ser honesto: isso é pressuposto e não qualidade. É preciso ser um homem inteiro e independente, sem compromisso senão com a lei e com sua consciência, capaz, portanto, de exercitar contra quem quer que seja todos os poderes que a lei lhe conferiu."[2]

Hugo Nigro Mazzilli

Resumo: O Ministério Público brasileiro recebeu da Constituição de 1988 o dever de contribuir para a transformação da realidade social por meio da efetividade dos direitos fundamentais, dentre os quais, o direito à saúde. Para que essa tarefa seja exercida com eficiência, e potencializando seus efeitos, a atuação deve partir do conhecimento das políticas públicas do setor, ênfase na tutela coletiva, na utilização dos instrumentos de atuação extrajudicial e com uso das técnicas de autocomposição de conflitos. Durante o estágio probatório o membro do Ministério Público deve demonstrar o comprometimento com a realização do direito à saúde conforme os princípios constitucionais e os programas e instrumentos de planejamento institucional, contribuindo para a produção de resultados efetivos em favor da sociedade.

Palavras-chave: Ministério Público. Direito à saúde. Estágio probatório. Planejamento. Unidade.

Abstract: *The Brazilian Prosecutor's Office received from the 1988 Constitution the duty to contribute to the transformation of social reality through the effectiveness of fundamental rights, including the right to health. In order for this task to be exercised efficiently and to maximize its effects, action should be based on the knowledge of the public policies of the sector, emphasis on collective protection, on the use of extrajudicial instruments, and on the use of conflict mediation techniques. During the probationary phase, the member of the Public Prosecutor's Office must demonstrate the commitment to the realization of the right to health according to the constitutional principles and the institutional planning programs and instruments, contributing to the production of effective results in favor of society.*

Keywords: *Prosecutor's Office. Right to health. Probationary phase. Planning. Unity.*

1 Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Saúde Pública pelo Programa de Saúde Pública da Faculdade de Medicina da UFMG. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Atualmente Diretor pedagógico da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais – FESMPMG – e atua no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde – CAO-Saúde – do Ministério Público de Minas Gerais.

2 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 67.

Sumário: 1. Introdução. 2. Sistema Único de Saúde: origens e princípios orientadores. 2.1. A afirmação da saúde como direito social no contexto internacional. 2.2. Origens e princípios orientadores do SUS. 3. Aspectos atuais sobre a atuação do Ministério Público brasileiro. 4. Atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde e o estágio probatório. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, de forma pioneira no ordenamento jurídico brasileiro, positivou a saúde como direito fundamental, inserindo-a entre os direitos sociais (art. 6º), dentro do Capítulo II, do Título II. Trata-se de importante conquista civilizacional na medida em que submeteu o direito à saúde ao mesmo regime jurídico dos demais direitos fundamentais.[3]

Para além disso, a Constituição conferiu uma disciplina detalhada ao direito à saúde, disciplinando-o do art. 196 ao art. 200. Nesses dispositivos, declara-se que o acesso à saúde deve ser universal, integral e igualitário, organizado por um sistema único. Trata-se de uma opção que inseriu o Brasil entre os países que dispõem de sistemas nacionais de saúde, cujo acesso se dá em razão da necessidade e não da capacidade de pagamento.

Posteriormente, o legislador ordinário conferiu institucionalidade ao Sistema Único de Saúde – SUS – por meio da Lei 8080/90, conhecida como lei orgânica da saúde. Além disso, dispôs sobre o tema em um conjunto de normas que compõem o arcabouço normativo do sistema, dentre as quais se destacam a Lei 8142/90, que trata da participação da comunidade na gestão e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde; a Lei 10216/90, que reviu as diretrizes da política pública de saúde mental e disciplinou as internações psiquiátricas; a Lei complementar 141/12, que disciplinou os investimentos de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde. Ainda, é importante destacar o Decreto 7508/11, que regulamenta a Lei 8080/90.

No mesmo contexto histórico de transformação da política de saúde, o Ministério Público brasileiro também ganhou um novo perfil institucional, com *status* de instituição autônoma, não subordinada aos poderes instituídos. Nessa linha, trata-se de função essencial à Justiça e goza das garantias de autonomia funcional e administrativa e da prerrogativa de elaboração de sua proposta orçamentária (art. 127, *caput*, e §§ 2º e 3º, da Constituição).

Os membros do Ministério Público brasileiro possuem as mesmas garantias e prerrogativas conferidas aos magistrados, como a vitaliciedade, após dois anos de exercício – período de estágio probatório –, a inamovibilidade e a independência funcional (art. 128, § 5º, da Constituição). Há, na verdade, simetria entre as carreiras do Ministério Público e da magistratura (art. 128, § 6º, da Constituição).

A Constituição incumbiu o Ministério Público da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição). Dentre as funções institucionais do Ministério Público está a tutela extrajudicial e judicial de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis por meio do inquérito civil, procedimentos administrativos, expedição de notificações e requisição de informações, promoção da ação civil pública e da ação penal pública (art. 129 da Constituição).

Ainda dentre as funções institucionais do Ministério Público, é seu dever "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de *relevância pública* aos direitos assegurados nesta Constituição,

3 Refere-se ao conjunto de consequências normativas decorrentes do *status* de direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, reconhece-se que o direito à saúde, por ser parte integrante da Constituição, possui posição hierarquicamente superior no ordenamento jurídico. Com isso, é fundamento e requisito para validade de outras normas e projeta-se para a interpretação de outros dispositivos legais e infralegais. Ademais, por força do art. 60, §4º, IV, da CR/88, aplicável aos direitos sociais, como propõe Paulo Bonavides, constitui limite ao exercício do poder constituinte derivado, sendo impossível a deliberação sobre emenda constitucional que restrinja o direito à saúde e as garantias dele decorrentes. Finalmente, sua aplicação, nos termos do art. 5º, §1º, da CR/88, independe de intermediação legislativa. Sobre o tema, conferir BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional.* 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008; SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 10 dez. 2007. Em voto proferido sobre o direito à saúde, o Ministro Gilmar Mendes acentuou essa característica do regime de direitos fundamentais no Brasil. Conferir STF. STA 175-AgR. Relator Min. Gilmar Mendes. DJe 24/03/2010.

promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (art. 129, II, da Constituição). Aqui, há que se ressaltar que a expressão relevância pública foi usada em apenas dois dispositivos na Constituição de 1988, quais sejam, ao tratar das atividades do Ministério Público e para conferir às ações e serviços de saúde esse caráter (art. 197 da Constituição). Dessa forma, percebe-se, desde logo, a vocação constitucional do Ministério Público para a tutela do direito à saúde, inclusive atuando na fiscalização do Estado e dos serviços de saúde.

Assim sendo, o membro do Ministério Público deve conferir atenção diferenciada às demandas relativas ao direito à saúde. Não bastasse a condição de direito fundamental e requisito para a vida com dignidade, a instituição recebeu vocação constitucional para atuação na área da saúde. O exercício desse mister requer atuação orientada e em consonância com os preceitos constitucionais e o espírito da reforma sanitária brasileira.

Os membros do Ministério Público são chamados a atuarem na defesa da saúde desde o ingresso na instituição. No período do estágio probatório, que é requisito para a confirmação na carreira, devem demonstrar sua vocação para a inserção na comunidade onde se encontram, capacidade de diálogo para a resolução dos problemas e espírito de unidade, com adesão aos projetos e instrumentos de planejamento institucional. Tais características, entre outras, são fundamentais para a atuação eficiente e eficaz na tutela do direito à saúde.

Neste artigo, pretende-se contribuir com a indicação de diretrizes para atuação dos membros do Ministério Público brasileiro durante o estágio probatório com vistas a potencializar o trabalho da instituição em defesa do direito à saúde.

2. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: ORIGENS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES

2.1. A afirmação da saúde como direito social no contexto internacional

A organização de sistemas de proteção na maioria dos países ocidentais demonstra que, nos dias atuais, a saúde é considerada um tema de interesse da coletividade[4], que se organiza para criar condições de acesso a um complexo de ações e serviços voltados para a promoção da saúde, prevenção e cura de doenças e outros agravos. Nesse sentido, compreende-se o processo saúde-doença para além do indivíduo e, ao mesmo tempo, propõe-se a organização de formas de proteção social para dar respostas ao evento doença.

A compreensão da saúde como um fenômeno coletivo conferiu-lhe relevância jurídica e a converteu em direito em diversos ordenamentos jurídicos. No entanto, o processo de positivação do direito à saúde reconduz ao século XIX e ao movimento de afirmação dos direitos sociais.

Nesse período, as revoluções operárias clamavam pela resposta do Estado às precárias condições de vida dos trabalhadores, que enfrentavam jornadas desumanas, em locais de trabalho insalubres e expostos a riscos. Além disso, as péssimas condições sanitárias das moradias e das cidades, que tiveram rápido crescimento demográfico decorrente do processo de urbanização, desencadearam a exposição das pessoas a doenças e epidemias. Nesse contexto, o adoecimento gerava despesas e perda de renda, sem proteção social.

A mobilização social da época, por um lado, conduziu, em 1918, à revolução socialista na Rússia e à organização de um Estado proletário como forma de transição para o socialismo e o comunismo. Nesse contexto, ocorreu uma substituição da concepção liberal de direitos fundamentais como espaço de autonomia individual, impostos *contra* o Estado, como limites ao exercício do poder, pela compreensão de direitos realizados *através* do Estado, administrado pelas classes operárias. Trata-se do Estado socialista, contraposto ao Estado liberal.[5]

4 ESTORNINHO, Maria João; MACIEIRINHA, Tiago. *Direito da saúde*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.

5 NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 18.

Por outro lado, o debate sobre a questão social deu ensejo ao rearranjo do Estado para acomodação das demandas populares sem a superação dos direitos de liberdade, típicos do Estado liberal.[6] Trata-se do modelo de Estado social, que propõe uma postura ativa do poder público na regulação das relações sociais, assim como a organização de serviços de proteção social e a consagração de direitos fundamentais sociais tais como saúde, educação e previdência social.

A Constituição do México, de 1917, e a Constituição Alemã, de 1919, marcaram o advento do Estado social.[7] Refere-se, no caso, à revisão do papel do Estado, que passou a intervir com maior intensidade nas relações sociais e econômicas[8] assim como a promover políticas de proteção social.

Na ordem internacional, a afirmação do direito à saúde teve início com a Constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS – em 1946. A par de trazer um conceito ampliado de saúde, que contempla as dimensões biológica, psíquica e social, o documento prevê que "gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social"[9].

A Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, realça a necessidade de se proporcionar às pessoas um padrão de vida suficiente para lhes assegurar *saúde* e *bem-estar*, inclusive acesso à assistência médica e aos serviços sociais necessários, abrangendo, ainda, a segurança no desemprego, *na doença*, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.[10]

A positivação do direito à saúde na ordem internacional com a definição de deveres correlatos aos estados ocorreu, não obstante, por meio do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Em seu artigo 12, o documento dispõe que *"os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental"*.[11] Em seguida, dispõe-se que os signatários do documento devem diminuir a mortinatalidade e a mortalidade infantil, bem como promover o desenvolvimento das crianças; melhorar todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; prevenir e tratar as doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras; criar condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.[12] A implementação dessas medidas, assim como das demais constantes do pacto, deve ocorrer progressivamente, com o empenho permanente e constante dos Estados.

Por sua importância para a realização do objetivo de universalização do acesso à saúde, deve-se mencionar, ainda, a Declaração de Alma-Ata, que resultou da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, em Alma-Ata, na então União Soviética, em setembro de 1978. Na ocasião, definiu-se que a saúde, compreendida como estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade, é um direito humano fundamental. Segundo a declaração, o alcance do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor saúde.[13]

6 A Igreja Católica exerceu importante influência para a construção de via alternativa ao socialismo e comunismo que pudesse reconciliar patrões e empregados, sem abrir mão do direito à propriedade privada, nem deixar de reconhecer a importância das demandas dos trabalhadores. Nessa linha, a Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, destacou a condição de miséria e de infortúnio dos operários e exaltou o dever de solidariedade dos cristãos. Propôs ainda que os patrões devem pagar um salário justo aos empregados, os quais fazem jus a uma jornada de trabalho compatível com suas forças e condição pessoal (sobretudo de mulheres e crianças), assim como a um descanso semanal.

7 BONAVIDES, Paulo. op. cit.

8 No plano normativo, reflete-se com a disciplina das relações trabalhistas e a garantia das chamadas liberdades sociais, como o direito de greve.

9 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. Constituição da OMS, de 22 de julho de 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html> Acesso em: 10 set. 2012.

10 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

11 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais, de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 05 out. 2017].

12 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais, cit.

13 CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE – Declaração de Alma-Ata, URSS, de 6 a 12 de setembro de 1978. Disponível em <https://www.opas.org.br/declaracao-de-alma-ata/>. Acesso: 29 jun. 2016.

A organização de sistemas de saúde nos países ocidentais, contudo, não gerou arranjos normativos homogêneos. Ao contrário, diversas variantes podem ser identificadas, as quais refletem concepções sobre a saúde e a doença e decisões sobre o papel do Estado nesse processo. Contudo, são indicados, como modelos ideais de sistemas de saúde, os sistemas universais, de seguro social e de proteção residual (ou segmentados). Em síntese, os sistemas universais, inspirados no modelo inglês, dispensam acesso à saúde independentemente de comprovação de pré-requisitos ou de pagamentos no momento da atenção. São financiados por meio de tributos gerais, segundo a capacidade contributiva dos cidadãos, e por isso podem ser mais progressivos e contribuir para a redução das desigualdades. Os sistemas de seguro social, orientados pela matriz alemã, condicionam o atendimento à comprovação da condição de segurado e são financiados por meio de contribuições destes e dos empregadores. As contribuições têm por base os salários, e os benefícios buscam manter a condição econômica e social dos segurados, protegendo-os dos eventos doença e envelhecimento, entre outros. Nos sistemas de proteção residual, as políticas públicas preveem ações de saúde para grupos ou populações específicas. Em geral, a responsabilidade por buscar serviços de saúde é do indivíduo, que pode aderir a planos ou seguros de saúde, assim como contratar diretamente, mediante desembolso direto[14].

2.2. Origens e princípios orientadores do SUS

A positivação da saúde como direito de acesso universal e elemento constitutivo da cidadania no Brasil somente ocorreu após um longo processo que envolveu a crítica ao modelo de saúde anterior, a produção de conhecimento sobre o tema e intensa mobilização social.

Antes da Constituição de 1988, a saúde não era assegurada como direito fundamental e o país tinha um sistema de saúde que se aproximava do modelo de seguro social. No entanto, grande parte da população permanecia descoberta e não tinha acesso assegurado a políticas de saúde necessárias para a prevenção, tratamento e reabilitação de doenças.

A política de assistência à saúde contemplava o acesso aos serviços de saúde para o trabalhador formal, contribuinte do sistema de previdência social. Dependia-se, portanto, da comprovação da condição de segurado para acessar os serviços de saúde, organizados pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – e posteriormente pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS. Para além da assistência à saúde prestada pela previdência social, havia serviços públicos esparsos e filantrópicos. Essa falta de unidade da assistência à saúde conduzia a uma fragmentação da atenção e à perda de resolutividade do sistema, que deixava grande parte da população descoberta.

Os investimentos públicos no setor saúde, seguindo a política econômica da época, incentivaram, durante a década de 1970, o desenvolvimento da assistência hospitalar e a rede privada, que se tornou prestadora de serviços ao poder público.[15] Esse modelo conduziu à expansão de um sistema de saúde privado, com a edificação de hospitais nos centros urbanos das regiões sudeste e sul do Brasil, deixando importantes vazios assistenciais.

Por outro lado, embora a assistência à saúde estivesse a cargo da previdência à saúde, as ações de saúde pública eram de responsabilidade do Ministério da Saúde, que foi colocado em segundo plano e dispunha de escassos recursos orçamentários[16]. Além disso, a dualidade de gestão acabava por gerar uma falta de continuidade das ações de saúde.

14 LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; GIOVANELLA, Ligia. Sistemas de saúde: origens, componentes e dinâmica. In GIOVANELLA, Lígia, et al. *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009, pp. 107-140. NORONHA, José Carvalho; GIOVANELLA, Ligia; CONNIL, Eleonor Minho. Sistemas de saúde da Alemanha, do Canadá e dos Estados Unidos: uma visão comparada. In PAIM, Jairnilson Silva; ALMEIDA-FILHO, Naomar de. *Saúde coletiva: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Medbook, 2014, pp. 151-172.

15 PAIM, Jairnilson Silva et al. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*. maio 2011. Disponível em: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor1.pdf>. Acesso em: 1.º ago. 2012. ESCOREL, Sarah. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à Reforma Sanitária. In GIOVANELLA, Lígia et al (Org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p. 385-434.

16 ESCOREL, Sarah, op. cit., p. 392.

As políticas de saúde que antecederam a Constituição de 1988, a par de consumirem vultosos recursos públicos, não traziam melhoras para a saúde da população, o que podia ser percebido pelos indicadores clássicos como expectativa de vida e mortalidade neonatal e infantil.

A crítica às políticas de saúde desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980 iniciaram-se, principalmente, no âmbito da academia. A concentração de investimento na atenção hospitalar, a limitação do acesso aos serviços de saúde aos segurados da previdência social e o baixo impacto dos investimentos nos indicadores de saúde da população geraram um movimento de revisão do sistema de saúde, influenciado, sobretudo, pela concepção de determinantes sociais da saúde e pelas experiências internacionais de garantia do direito à saúde. Os departamentos de medicina preventiva e social foram responsáveis pelas bases teóricas da reforma sanitária brasileira.[17]

O movimento acadêmico foi acompanhado pelas mobilizações de trabalhadores do setor saúde e pelos grupos que defendiam a redemocratização do país. Variados atores sociais reuniram-se em torno da reforma sanitária, cujo debate teve seu auge na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986. Ali, foram propostas as diretrizes de um novo sistema de saúde, com unificação das ações e tendo como pilares assegurar a saúde como direito de cidadania, de acesso universal e com participação da comunidade.[18]

Na constituinte, a disciplina sobre o direito à saúde que acabou por constar do texto da Constituição de 1988 foi proposta por emenda de iniciativa popular, fruto da convergência da população em torno da garantia do acesso universal à saúde.

O texto constitucional, portanto, resultou de mobilização da sociedade em favor da garantia da saúde como direito fundamental, tendo como decorrência o dever do Estado de promover políticas sociais e econômicas voltadas para a redução do risco de doença e outros agravos e para promoção do acesso igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação (art. 196 da Constituição).

A Constituição atribuiu o *status* de relevância pública para as ações e serviços de saúde, independentemente de serem serviços públicos ou privados, o que implica os deveres de regulamentação, fiscalização e controle pelo Estado (art. 197 da Constituição).

Por outro lado, as ações e serviços públicos de saúde devem constituir um sistema único, organizado por meio de uma rede regionalizada e hierarquizada, tendo como diretrizes a descentralização, com direção única, em cada esfera de governo, o atendimento integral, com prioridade para ações preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais, e a participação da comunidade (art. 198 da Constituição).

O Sistema Único de Saúde, que foi instituído a partir do advento da Lei 8080/90, impõe, inicialmente, a unidade da gestão em cada esfera de governo. Assim, os recursos públicos devem ser administrados pelo gestor da área, que também é responsável pela direção no SUS no seu ente federado (art. 9º da Lei 8080/90). Em todas as esferas de governo devem ser promovidas ações de saúde, que é um tema de competência comum da união, estados, distrito federal e municípios (art. 23, II, da Constituição). Nada obstante, a integralidade do acesso à saúde se dá por meio das redes de atenção à saúde e deve se realizar regionalmente (art. 20 do Decreto 7508/11).

O acesso às ações e serviços de saúde deve ocorrer segundo as necessidades individuais e coletivas, com a utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática (art. 9º, VII, da Lei 8080/90). Com isso, busca-se assegurar maior equidade, realizando-se o ideal de justiça distributiva. Por outro lado, a igualdade deve ser observada no tratamento das pessoas que acessam o SUS, sem preconceitos ou privilégios de qualquer natureza (art. 7º, IV, da Lei 8080/90).

É oportuno destacar que a natureza democrática das políticas de saúde, traço característico desde o movimento de reforma sanitária, ficou preservada no SUS. Assim, a diretriz de participação da comunidade

17 "A teoria social da medicina adotou como conceitos básicos a determinação social da doença, a historicidade do conceito saúde-doença, o processo de trabalho, o poder médico e a medicalização. Como conceitos estratégicos, a abordagem médico-social adotaria a prática política e a consciência sanitária como parte da consciência social, visando, a partir dessa prática, uma transformação social." ESCOREL, Sarah, op. cit., p. 394.

18 ESCOREL, Sarah, op. cit., p. 428

prevista no texto constitucional foi reafirmada na Lei 8080/90 e ganhou disciplina específica na Lei 8142/90. Essa participação é garantida por meio das conferências municipais de saúde, que devem ocorrer a cada 04 (quatro) anos, acompanhando o ciclo orçamentário, e tem como objetivo avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde no nível correspondente (art. 1º, § 1º, da Lei 8142/90). Além disso, de forma permanente, a participação no SUS é assegurada através dos conselhos de saúde, órgãos colegiados, de caráter deliberativo, compostos por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários para a formulação de estratégias e controle da execução da política de saúde no nível correspondente. Suas decisões devem ser homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (art. 1º, § 2º, da Lei 8142/90). Ainda, como instrumentos de participação e garantia de transparência da gestão, a Lei complementar 141/12 prevê a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos planos de saúde de cada ente da federação (art. 31, parágrafo único), assim como, a cada quadrimestre, no órgão legislativo correspondente. Neste caso, o gestor deve apresentar relatório detalhado informando o montante e fonte dos recursos aplicados no período, as auditorias realizadas ou em fase de execução e a oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, contextualizando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação (art. 36, § 5º).

3. ASPECTOS ATUAIS SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Até chegar à sua configuração institucional atual, o Ministério Público brasileiro passou por progressivas transformações que levaram a instituição do papel de autor da ação penal e de representação do Estado e curador dos incapazes à condição de corresponsável pela transformação da realidade social por meio da efetivação dos objetivos constitucionais e dos direitos fundamentais. Nesse caminho, teve importância fundamental a tutela de interesses coletivos, que foi sendo progressivamente atribuída à instituição.

O Código de Processo Civil, de 1973, conferiu ao Ministério Público o dever de intervir em todas as ações em que se identificasse a presença de interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade das partes (art. 82). Posteriormente, a Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, conferiu ao Ministério Público legitimidade para promover ações civis e penais por danos causados ao meio ambiente. A Lei Complementar 41/81, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, deu ligitimidade ao Ministério Público para a propositura da ação civil pública, embora até então com conteúdo indefinido.

A Lei 7347/85 dispôs sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica e à ordem urbanística, bem como para a tutela de outros interesses difusos e coletivos. Trata-se de instrumento para tutela de direitos transindividuais que tem, entre outros legitimados – e, na prática, seu principal autor –, o Ministério Público. A ação civil pública, posteriormente, também contou com previsão em outros importantes textos legislativos, como o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, e contribuiu para consolidar o perfil do Ministério Público de defensor dos interesses sociais.

A consolidação das transformações pelas quais o Ministério Público brasileiro passou ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. Como já se destacou, o Ministério Público foi dotado de autonomia administrativa e financeira, além de independência funcional (art. 127 da CR/88). Seus membros possuem as mesmas garantias conferidas aos membros do Poder Judiciário, em razão do que exercem suas atribuições com autonomia, inclusive em relação aos órgãos internos, já que a hierarquia existente se limita aos aspectos administrativos. Assim, embora integrem instituição submetida aos princípios da unidade e indivisibilidade, seus membros têm liberdade na apreciação do caso concreto.

O art. 129 da Constituição brasileira conferiu ao Ministério Público um conjunto de instrumentos que lhe permitem exercer amplamente a tutela dos interesses coletivos, no âmbito administrativo, civil

e penal, em juízo ou fora dele. Nesse sentido, dispõe da ação penal pública para a repressão dos crimes e contravenções, tendo sido conferida a legitimidade para a promoção de investigações criminais.[19] Além disso, os membros do Ministério Público podem instaurar procedimentos administrativos para a apuração dos fatos trazidos à sua apreciação, dentre os quais, o inquérito civil. Na condução destes, é possível expedir notificações e requisitar informações e documentos, bem como diligências investigatórias. Além disso, a Constituição confere aos membros do Ministério Público o poder para promover ação civil pública e a ação de inconstitucionalidade, além da representação por intervenção, nos casos nela previstos.

Além desses instrumentos, o Ministério Público conta, para a tutela dos interesses colocados sob sua responsabilidade, com outras ferramentas previstas em normas infraconstitucionais, dentre os quais se destaca a possibilidade de expedir recomendações visando à adequação ou melhoria dos serviços públicos (art. 6º, XX, da LC 75/93; art. 27, IV, da Lei 8625/93), a realização de audiências públicas para compreensão de conflitos plurais e a oitiva de todos os interessados (art. 27, IV, da Lei 8625/93), assim como a celebração de compromisso de ajuste de conduta, com força de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º, da Lei 7347/85).

As novas atribuições conferidas ao Ministério Público e os novos instrumentos para o exercício das atribuições desencadearam um movimento de mudança no perfil de atuação de muitos membros da instituição. Nessa linha, multiplicaram-se no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, procedimentos administrativos de natureza variada instaurados para se permitir a apuração de fatos trazidos ao conhecimento dos membros do Ministério Público e, assim, subsidiar sua atuação. Nesse mesmo contexto, houve um movimento de atuação para além das fronteiras do processo judicial, como verdadeiros agentes políticos, com amplo diálogo com movimentos sociais e gestores públicos, dentre outros atores sociais, com vistas à construção de soluções negociadas e compartilhadas para demandas da sociedade.

Essa nova forma de trabalho dos membros do Ministério Público foi percebida pelas ciências sociais, levando Cátia Ainda Silva a classificar duas formas de atuação:

> As novas atribuições constitucionais do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais resultam, conforme o grupo estudado, em distintas formas de atuação, devido à abrangência da legislação recente e à independência funcional – que garante, como vimos no cotidiano dos promotores, uma considerável autonomia dos membros do Ministério Público. O tipo promotor de fatos indica a tendência do alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo promotor de gabinete indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho "processual" – propor e acompanhar medidas judiciais – e cuja ação na defesa dos interesses metaindividuais se dá, sobretudo, pela via judicial.[20]

Por sua vez, Marcelo Pedroso Goulart, diante do mesmo fenômeno, também identifica dois modelos de atuação, os quais classifica como Ministério Público demandista e Ministério Público resolutivo. No primeiro caso, o trabalho tem o Poder Judiciário como espaço de atuação e o direito posto pelo Estado como única fonte normativa. Com isso, os membros do Ministério Público convertem-se em meros agentes processuais, atuam de forma adversarial e transferem para o Poder Judiciário as questões que lhe são postas pela sociedade.[21]

19 A matéria está regulamentada pela Resolução 13/2006, do CNMP. Após longa polêmica, a possibilidade de investigação criminal pelo Ministério Público veio a ser pacificada pelo plenário do STF no julgamento do RE 593727/MG, em que se fixou, quanto ao tema em apreço, o seguinte: "Questão constitucional com repercussão geral. Poderes de investigação do Ministério Público. Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: 'O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição'. Maioria." (STF, RExt 593727/MG – Relator: Min. Cezar Peluso. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 14/05/2015, DJe, 04/09/2015)

20 SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001, p. 140.

21 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. Leme: LED – Editora de Direito, 1998.

Por outro lado, as novas atribuições conferidas ao Ministério Público permitem que, por meio do uso dos instrumentos de atuação extrajudiciais, busque-se a solução direta das questões afetas aos interesses sociais, esgotando as possibilidades políticas e administrativas. Dessa forma, a ação judicial é utilizada apenas quando esgotadas as possibilidades de composição. Para Marcelo Pedroso Goulart, é preciso "aprender a lidar com a complexa realidade normativa, reconhecendo-a e articulando-a com o direito positivo, no sentido de afirmar, política e juridicamente, em novos espaços de negociação, os interesses da cidadania e buscar sua efetividade".[22]

A ênfase no modelo de atuação resolutivo, com o uso de instrumentos de atuação extrajudiciais como reuniões, audiências públicas, recomendações, compromissos de ajuste de conduta, entre outras formas de acordo, tem sido largamente defendida pelos órgãos de direção do Ministério Público[23] e pela doutrina.[24]

Atualmente, sob influência do Código de Processo Civil, de 2015, e da Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, a resolução negociada de conflitos ganhou novos incentivos.

O Novo Código de Processo Civil, nessa linha, dá ênfase ao emprego da autocomposição na solução de litígios e dispõe que "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial" (art. 3º, § 3º, do CPC). Além disso, ao juiz incumbe "promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais" (art. 139, V, do CPC). Ademais, o Código de Processo Civil determina a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos nos tribunais e câmaras de mediação (art. 165 do CPC) e conciliação no âmbito da administração pública (art. 174 do CPC).

O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução 118/2014, definiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. No documento, reconhece-se que:

> (...) a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento.

A Carta de Brasília, documento que materializa acordo entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União, propõe diretrizes para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional do Ministério Público, bem como para o fomento à atuação resolutiva. Em sua fundamentação, ressalta-se que é necessária "uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição". Recomenda-se "evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada", o que

22 GOULART, Marcelo Pedroso. op. cit. p. 111.

23 Em trabalho que teve como objeto de estudo o Ministério Público de Minas Gerais, identificamos que a instituição, por seus atos normativos, consagrou uma cultura de atuação resolutiva. Essa cultura refletiu-se na *práxis* dos Promotores de Justiça, segundo foi possível apurar pela análise dos dados do Sistema de Registros Único – SRU – do período de 01/01/2008 a 31/12/2012. Entre outras informações, verificou-se que apenas 11,85% de todos os procedimentos registrados são concluídos com ajuizamento de ação. OLIVEIRA, Luciano Moreira de. *Ministério Público e Políticas de Saúde*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

24 Para Rodrigo Cançado Anaya Rojas, "o campo mais fértil de atuação com potencial transformador é o espaço extrajudicial, onde as soluções podem ser melhor construídas coletivamente". Conferir ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação popular e Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Arraes, 2012. Por sua vez, João Gaspar Rodrigues afirma que o ambiente social atual "requer um perfil diferenciado de Ministério Público, não mais meramente demandista ou parecerista, e sim dotado da capacidade de buscar resultados (estando aberto a inovações e aperfeiçoamentos) e de enfrentar, se necessário, o caudal dos interesses econômicos e políticos". RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2012.

torna imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional para a efetividade da função resolutiva".[25] [26]

Atualmente, o incentivo à autocomposição pelo Ministério Público chegou ao direito público, ramo do direito regido pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, até então interpretado como óbice às formas de autocomposição. A Resolução 179/2017 do CNMP, que disciplina o compromisso de ajuste de conduta, ressalta que o instrumento deve ser usado como via para a redução da litigiosidade e para viabilizar a atuação resolutiva na tutela de interesses que estão a cargo do Ministério Público. Segundo o ato normativo, "é cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado" (art. 1º, § 2º). Na mesma linha, cada Ministério Público passou a dispor sobre a realização dos acordos quando se tratar de hipótese de improbidade administrativa.[27]

Percebe-se, portanto, que o Ministério Público brasileiro tem buscado novas formas de cumprir suas funções constitucionais com maior eficiência e eficácia. Nesse caminho, visando à maior efetividade do seu trabalho, a ênfase na atuação extrajudicial e o emprego dos meios de autocomposição são diretrizes propostas para a atuação de seus membros.

4. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO DIREITO À SAÚDE E O ESTÁGIO PROBATÓRIO

A concretização do direito à saúde é uma atribuição constitucional conferida ao Ministério Público, podendo-se afirmar, na realidade, verdadeira vocação da instituição para o tema, como se percebe pela análise das normas constitucionais. Tratando-se de direito intrinsecamente relacionado ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana, há que se conferir a esta área de atuação caráter de prioridade.

Contudo, a atuação dos membros do Ministério Público não deve ser pautada por intuições e voluntarismos. É necessário compreender que, mesmo prioritária e urgente, a tutela do direito à saúde deve ser fundamentada em investigação consistente e com base nas melhores informações técnicas disponíveis.

Por outro lado, uma consistente atuação em favor do direito à saúde deve partir da matriz constitucional e dos valores que orientaram a reforma sanitária brasileira e a construção do SUS. Nessa linha, não se pode admitir a atuação do Ministério Público que se afaste dos princípios da universalidade, integralidade, equidade e participação social. O SUS é o serviço nacional concebido desde a Constituição para a realização do acesso à saúde, e toda atuação do Ministério Público deve ter por foco o seu fortalecimento, seja em termos assistenciais, administrativos ou financeiros.[28]

O Plano Nacional de Atuação Ministerial em Saúde Pública, proposto pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG – em 2006, reconheceu, à época, que, "a abordagem, administrativa ou judicial, tende à fragmentação e à resolução pontual de conflitos, quando não ao insulamento ou à contraposição entre Ministérios Públicos". Na ocasião, propôs-se a "avaliação de resultados deve ser permanente, não apenas envolvendo a qualidade de produtos jurídicos

25 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, setembro de 2016. Carta de Brasília. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>.

26 No Ministério Público de Minas Gerais, a atuação resolutiva e com uso dos meios de autocomposição tornou-se política institucional consistente na estratégia de mediação sanitária: direito, saúde e cidadania. Trata-se de ação que tem por finalidade apoiar as solicitações dos órgãos de execução do Ministério Público com atuação na defesa da saúde, bem como de parceiros institucionais, na resolução das complexas demandas em saúde, com repercussão coletiva. Pretende-se encontrar soluções de consenso, substitutivas da evitável judicialização da política de saúde, por meio do diálogo entre os diversos atores sociais envolvidos, com maior legitimação e efetividade. Esta ação está regulamentada pela Resolução PGJ 78/12.

27 É o caso da Resolução do CSMP/AP, Resolução do CSMP/PR, Resolução do CSMP/MG. Além disso, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal já tem numerosos precedentes de homologação de acordos versando sobre atos de improbidade administrativa.

28 Em outro momento, pontuamos que o Ministério Público "deve ter em mira as características desse direito e o modelo de saúde pública consagrado para o país. Nesse sentido, há que se ressaltar que o próprio texto da Constituição deixa claro quais são os caminhos – como a consagração da saúde como direito fundamental, individual e coletivo, a afirmação da universalidade, integralidade, equidade, igualdade de tratamento dos usuários dos serviços públicos e participação da comunidade como princípios orientadores do direito à saúde, assim como o dever do Estado de promover políticas públicas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde." OLIVEIRA, Luciano Moreira. op. cit. p. 102.

apresentados, mas, também, seu efetivo impacto positivo nos indicadores sócio-sanitários de cada Município, Estado e União". Além disso, orientou-se a atuação com ênfase no planejamento (planos de saúde de cada ente da federação), fiscalização dos instrumentos de gestão e de financiamento e apoio ao controle social, à participação e empoderamento da sociedade civil.[29]

O comprometimento com a atuação em defesa do direito à saúde em consonância com as diretrizes constitucionais e dos órgãos de direção do Ministério Público deve ser avaliado desde o estágio probatório. Durante o período, os membros do Ministério Público, assim como os demais servidores públicos, são aferidos "quanto aos requisitos necessários para o desempenho do cargo, relativos ao interesse no serviço, adequação, disciplina, assiduidade e outros do mesmo gênero".[30] Apenas após o período de estágio probatório é que os membros do Ministério Público podem ser confirmados na carreira e passam a gozar da prerrogativa da vitaliciedade.[31]

No decorrer do estágio probatório, mostra-se necessário aferir se os membros do Ministério Público, além de dotados de competência técnica, estão alinhados com as exigências decorrentes de integrarem uma instituição que deve assegurar o acesso à Justiça e contribuir, por meio da concretização dos direitos fundamentais, para a transformação da realidade social.

Na tutela do direito à saúde, mostra-se necessário reconhecer o atendimento ao público como direito do cidadão e decorrência do direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição. Como consequência desse direito, o membro do Ministério Público tem o dever de atender qualquer do povo, como determina o art. 32, II, da Lei 8625/93.

A atuação institucional deve priorizar a tutela coletiva do direito à saúde, observando-se as políticas públicas já existentes[32], sob pena de contribuir para a desorganização do SUS. Dessa forma, após a realização do atendimento ao público, deve-se buscar a inserção da demanda individual no contexto mais amplo da necessidade coletiva, com isso identificando omissão ou falha em política pública que desencadeie a violação de interesses coletivos. Dessa forma, a tutela coletiva, extrajudicial ou judicial, implicará, por via reflexa, o atendimento à demanda individual.

Ainda, é importante acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, sobretudo o cumprimento aos pisos constitucionais para investimento em ações e serviços públicos de saúde impostos pela Constituição. A garantia de recursos mínimos e a regularidade no fluxo dos repasses financeiros são fundamentais para a adequada prestação de ações e serviços públicos de saúde, como destaca a Recomendação 48/16 do CNMP.

No exercício da atividade, o membro do Ministério Público deve conferir especial esforço à solução extrajudicial da demanda, com ênfase na utilização dos instrumentos de autocomposição colocados à sua disposição. Na tutela do direito à saúde a ênfase na atuação demandista é ainda mais prejudicial para a efetividade do trabalho. Com efeito, a natureza adversarial do processo, suas limitações naturais à participação plural e as dificuldades para a construção de soluções moduladas dificultam a tutela adequada do direito à saúde. Além disso, o Poder Judiciário, por vezes, tem grande resistência às ações coletivas, que costumam ter tramitação muito demorada e, assim, não são eficazes na solução dos problemas.

Ao contrário do processo judicial, o espaço da política de saúde é plural por excelência. Dele participam gestores, trabalhadores de saúde, usuários, prestadores de serviço, além de movimentos sociais e outros atores. Essa realidade deve ser trazida para a investigação do Ministério Público, notadamente por meio da realização de reuniões e de audiências públicas, permitindo-se o melhor conhecimento do contexto em que se intervém.

29 Disponível em: <http://www.mppe.mp.br/mppe/attachments/article/3431/Plano%20Nacional%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20em%20Defesa%20da%20Sa%C3%BAde.pdf> Acesso em: 17 mar. 2018.

30 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 636

31 Nesse caso, a perda do cargo depende de sentença judicial transitada em julgado (art. 129, §5º, "a", da Constituição).

32 Ao decidir a Suspensão de Tutela Antecipada 175, o Supremo Tribunal Federal assentou que, na apreciação de demandas sobre o direito à saúde, "o primeiro dado a ser considerado é a existência, ou não, de política estatal que abranja a prestação de saúde pleiteada pela parte." (STF – STA 175-AgR. Relator Min. Gilmar Mendes. DJe, 24/03/2010).

A inserção social do membro do Ministério Público é ainda mais relevante quando se trata de estágio probatório, posto que é neste período que se deve criar a cultura do contato com a comunidade. No que se refere à saúde, essa inserção deve se dar por meio do diálogo com os Conselhos de Saúde e participação nas conferências de saúde, espaços onde as políticas públicas são debatidas e nos quais se torna possível a construção de soluções dialogadas e mais legítimas. Ainda, a participação nas audiências públicas realizadas a cada quadrimestre para a prestação de contas pela gestão, previstas na Lei Complementar 141/12, são outro espaço em que o membro do Ministério Público pode conhecer a realidade da gestão e ter dados relevantes sobre os indicadores de saúde locais.

Em se tratando da atuação judicial, deve-se enfatizar a tutela coletiva do direito à saúde. Do contrário, o membro do Ministério Público permanecerá assoberbado pela microjustiça da tutela individual, que reproduz conflitos de justiça comutativa, inadequados para o trato do direito à saúde. Isso não afasta a necessidade de tutela individual e de urgência, sobretudo em se tratando de crianças, pessoas com deficiência e idosos, casos em que está consagrada em normas legais a legitimidade do Ministério Público para ações individuais (art. 201, V, do ECA; art. 3º, *caput*, da Lei 7853/89; art. 74, I, do Estatuto do Idoso). O mesmo deve ocorrer no caso de adultos fora dessa faixa etária quando presente grave ameaça ou violação do direito à saúde ou quando em risco a própria vida (art. 127, *caput*, da Constituição).[33]

Impõe-se que a atuação em defesa do direito à saúde busque as melhores evidências científicas, seja em juízo ou fora dele, na tutela individual ou coletiva, como parte ou interveniente. Isso requer a oitiva da gestão para prestar esclarecimentos e, sempre que possível, a solicitação de apoio aos órgãos técnicos do Ministério Público para avaliação da conformidade da demanda com as políticas públicas e com a literatura de ciências da saúde disponível.

Finalmente, durante o estágio probatório, deve o membro do Ministério Público demonstrar afinidade com os instrumentos de planejamento da instituição. Por meio desses instrumentos torna-se possível o trabalho em sinergia dos membros do Ministério Público que, sem abdicar de sua independência funcional, podem atuar como multiplicadores de políticas institucionais em favor da efetividade de direitos fundamentais e da transformação da realidade social. Dessa forma, torna-se possível combater o caráter fragmentário e desarticulado que por vezes tem a atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A defesa do direito fundamental à saúde está entre as áreas de atuação prioritárias do Ministério Público brasileiro. Trata-se de direito que é indissociável da proteção à vida e que constitui condição para promoção da dignidade da pessoa humana.

No período de estágio probatório tem-se a oportunidade de aferir a aptidão do membro do Ministério Público para o trabalho comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais. No que se refere à tutela do direito à saúde, deve-se verificar se o membro do Ministério Público realiza o atendimento ao público que procura a unidade administrativa, cumprindo seu dever legal e assegurando o direito de petição dos cidadãos. Por meio do atendimento ao público é possível conhecer a realidade em que se insere, o que também se realiza por meio de participação em reuniões e audiências públicas, com constante diálogo com o Conselho Municipal de saúde e os movimentos sociais.

33 A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ – é pacífica sobre a legitimidade do Ministério Público para pleitear direitos individuais indisponíveis. No RESP 830904/MG, o STJ assentou que "O direito à saúde, insculpido na Constituição Federal, tem natureza indisponível, em função do bem comum maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria. Não se trata de legitimidade do Ministério Público em razão da hipossuficiência econômica – matéria própria da Defensoria Pública –, mas da qualidade de indisponibilidade jurídica do direito-base (saúde)". (STJ – REsp 830904/MG. Relator Min. João Otávio de Noronha. Relator para o acórdão Min. Herman Benjamin. 2ª Turma. Julgamento em 18/12/2008. DJe 11/11/2009). Conferir também o REsp 1365202/MG. Relator Min. Og Fernandes. 2ª Turma. Julgamento em 01/04/2014. DJe 25/04/2014. O Supremo Tribunal Federal – STF – também fixou tese idêntica em sua jurisprudência, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para promover ações na defesa de direitos individuais indisponíveis. Nessa linha, ver AI 863852, com a seguinte ementa: "Agravo regimental no agravo de instrumento. Recurso extraordinário. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público. Ação civil pública. Direitos individuais indisponíveis. Tratamento médico. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal já firmou a orientação de que o Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública na defesa de direitos individuais indisponíveis, de pessoa individualmente considerada, como ocorre com o direito à saúde. 2. Agravo regimental não provido. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, pois não houve fixação prévia de honorários advocatícios na causa." (STF – AI 863852 AgR/MG – Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento em 07/04/2017. 2ª Segunda Turma. DJe 05/05/2017). Na mesma linha decidiu-se no RE 820910 Ag/CE. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 26/08/2014. DJe 04/09/2014).

Além disso, deve-se orientar e incentivar a tutela coletiva do direito à saúde. Do contrário, a atuação tende a ser fragmentada, apartada das políticas públicas e desorganizadora do SUS. Além disso, é necessário que o trabalho ocorra com amplo conhecimento da demanda apresentada e suas implicações e seja fundamentado nas melhores evidências científicas disponíveis.

A efetividade da atuação do Ministério Público na tutela do direito à saúde requer, ainda, a ênfase na utilização dos instrumentos de atuação extrajudiciais e de técnicas e instrumentos de autocomposição, permitindo a efetiva pacificação social. Nessa linha, o uso da ação judicial deve ocorrer como última alternativa e excepcionalmente.

Por fim, o estágio probatório é o momento adequado para se aferir o comprometimento do membro do Ministério Público que ingressa na carreira com a unidade da instituição. Isso se dá por meio dos cumprimentos dos projetos propostos e das ferramentas de planejamento institucional, o que potencializa os efeitos da atuação ministerial e permite o trabalho coordenado dos membros do Ministério Público. No que concerne à saúde, a definição de estratégias de ação coordenada é ainda mais necessária, haja vista a forma como se organiza o SUS, que é baseada na regionalização e na definição de redes de atenção à saúde, o que requer a coordenação dos esforços dos diversos entes federados. Nesse contexto, a atuação isolada, limitada à compreensão da comarca, torna-se improdutiva e, até mesmo, desorganizadora do sistema de saúde.

6. REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, setembro de 2016. Carta de Brasília. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 636.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE – Declaração de Alma-Ata, URSS, de 6 a 12 de setembro de 1978. Disponível em: <https://www.opas.org.br/declaracao-de-alma-ata/>. Acesso: 29 jun. 2016.

ESCOREL, Sarah. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à Reforma Sanitária. In GIOVANELLA, Lígia et al (Org.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p. 385-434.

ESTORNINHO, Maria João; MACIEIRINHA, Tiago. **Direito da saúde**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia:** teoria e práxis. Leme: LED – Editora de Direito, 1998.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; GIOVANELLA, Ligia. Sistemas de saúde: origens, componentes e dinâmica. In GIOVANELLA, Lígia, et al. **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009, p. 107-140.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NORONHA, José Carvalho; GIOVANELLA, Ligia; CONNIL, Eleonor Minho. Sistemas de saúde da Alemanha, do Canadá e dos Estados Unidos: uma visão comparada. In PAIM, Jairnilson Silva; ALMEIDA-FILHO, Naomar de. **Saúde coletiva:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Medbook, 2014, p. 151-172.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. Constituição da OMS, de 22 de julho de 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html> Acesso em: 10 set. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais, de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 5 out. 2017].

PAIM, Jairnilson Silva et al. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. **The Lancet**. maio 2011. Disponível em: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor1.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2012.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. **Participação popular e Ministério Público no Brasil:** defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 10 dez. 2007.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001, p. 140.

SEÇÃO VI – ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

SEÇÃO VI – ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

6.1. Diretrizes para a atuação dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório na área penal
Rafael de Oliveira Costa 371

6.2. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na investigação criminal
Mauro Fonseca Andrade 393

6.3. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na execução penal
Franklin Higino Caldeira Filho e Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior 407

6.4. Abordagem humanizada de vítimas de violência e de outras pessoas em situação de exclusão social: o olhar de uma psicóloga e de um promotor
Claudia Mezzarano Faria, Michel Betenjane Romano e Tiago Cintra Essado 423

DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA ÁREA PENAL

CRIMINAL GUIDELINES FOR PROSECUTORS IN "PROBATIONARY STAGE"

Rafael de Oliveira Costa[1]

Resumo: O presente estudo pretende traçar diretrizes para a atuação do Promotor de Justiça em estágio probatório na seara penal, de modo a promover a excelência dos ingressantes na carreira e o resguardo dos interesses da sociedade. Trata-se de trabalho que, ao utilizar raciocínio *hipotético-dedutivo* e dados de natureza *primária* (acórdãos e leis) e *secundária* (entendimentos doutrinários), ressalta a importância do Direito Penal Coletivo e do Processo Penal Coletivo, bem como a necessidade de adoção de iniciativas inovadoras que permitam a melhoria dos serviços prestados à sociedade pelo Ministério Público.

Palavras-chave: Estágio Probatório. Diretrizes na área criminal. Processo Penal Coletivo. Poder-dever de inovar. Litígio estratégico.

Abstract: *This work intends to establish criminal guidelines for Prosecutors in "probationary stage", in order to promote excellence and the defense of society's interests. Using hypothetical-deductive reasoning and data of primary (judgments and laws) and secondary nature (doctrinal understandings), this work emphasizes the importance of Collective Criminal Law and Collective Criminal Procedure, as well as the adoption of innovative experiences that allow the improvement of Public Ministry in enforcing its social attributions.*

Keywords: *"Probationary stage". Criminal Guidelines. Collective Criminal Procedure. Power-duty to innovate. Public interest litigation.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Do Estágio Probatório. 3. Diretrizes de Atuação na Área Penal. 4. Processo Penal Coletivo, Litígio Estratégico e a Atuação de Membros do Ministério Público em Estágio Probatório. 5. Da abertura de horizontes: o "poder-dever de inovar" do Promotor de Justiça em Estágio Probatório. 6. Conclusões. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição de 1988, o Ministério Público passou a ser responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), bem como titular privativo da ação penal pública, incumbindo-lhe, na seara penal, o exercício do controle externo da atividade policial, a função de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (art. 129, I, VII e VIII).

1 Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Professor Visitante na Universidade da Califórnia-Berkeley (EUA). Professor na Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Professor em cursos preparatórios para concursos públicos e na Universidade Anhanguera. Doutor em Direito pela UFMG. Mestre em Direito pela UFMG. Graduado em Direito pela Universidade de Wisconsin (EUA) / UFMG. Revisor de periódicos, incluindo o Athens Journal of Law.

Como agentes políticos de transformação, a constituição incumbiu Promotores e Procuradores de promoverem mudanças positivas na realidade social, exercitando os poderes e atribuições que lhe foram conferidos pela Constituição, especialmente na seara criminal.

Em sendo os bens jurídico-penais direitos fundamentais, possuem, por imposição constitucional (art. 5º, § 1º, da CR/1988), aplicabilidade imediata, ficando o Estado obrigado a organizar toda a estrutura necessária para a efetividade dos mesmos.

Ademais, o próprio Ministério Público possui natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à justiça (artigos 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da Constituição), tornando-se indispensável o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional, visando à concretização e à efetivação do direito à segurança pública e do combate à criminalidade.

Diante desse cenário, o presente estudo pretende traçar diretrizes para a atuação do Promotor de Justiça e do Procurador da República em estágio probatório na seara penal, de modo a promover a excelência dos ingressantes na carreira e o resguardo dos interesses da sociedade.

Com o intuito de evitar o superficialismo, não é pretensão do presente trabalho analisar minuciosamente os diversos diplomas legais e a ampla jurisprudência relacionados à atuação do Ministério Público – o que, à toda evidência, seria impossível nessas breves linhas –, mas apresentar, a partir de recorte epistemológico, a forma que se entende como "mais adequada" para o exercício das atribuições funcionais, tecendo recomendações práticas em consonância com a ordem jurídica e em observância ao princípio da independência funcional.

Esse o nosso desiderato. Passemos à sua concretização.

2. DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

O estágio probatório abrange o período compreendido pelos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais o ingressante será examinado pelas Corregedorias e Conselhos Superiores acerca do interesse público no vitaliciamento.

Nesse período, o Promotor de Justiça ou o Procurador da República deverá demonstrar habilidades e perfil característicos, especialmente no que concerne à capacidade de resolução humanizada de conflitos, eficiência na solução das demandas, pró-atividade e capacidade técnico-jurídica na tomada de decisões, empenhando-se, ainda, no aperfeiçoamento funcional periódico e multidisciplinar.

Anteriormente vinculado ao Executivo, o Ministério Público adquiriu autonomia funcional, distinguindo-se dos demais poderes e passando a exercer função singular em favor da sociedade brasileira. Esse "novo" papel vem demandar uma nova perspectiva de atuação capaz de enfrentar com eficiência e dinamismo os desafios impostos à instituição. Em sendo o Ministério Público responsável pelo exercício de parcela significativa do poder político do Estado, a condição de agente político do Promotor/Procurador e a conduta independente de seus Membros tornam-se vias para se conferir voz à própria sociedade, garantindo a observância à Constituição e à legislação infraconstitucional.

Assim, durante o estágio probatório, o Promotor de Justiça/Procurador da República deve não apenas 1) ser capaz de desenvolver uma visão holística acerca das disputas que se travam em torno da atuação do Ministério Público, mas também 2) atuar de forma ética ao mediar demandas sociais; 3) atuar de forma preventiva – inclusive consensual – e não apenas resolutiva, utilizando, nesse último caso, as demandas judiciais de forma racional, adequada e célere; 4) planejar estrategicamente sua atuação; e 5) gerir de modo eficiente a unidade a que se encontra vinculado.

Outro aspecto muitas vezes esquecido e que merece especial atenção diz respeito à necessidade de aproximação do Membro do Ministério Público da comunidade a que pertence, permitindo-lhe atuar com maior "sensibilidade" na resolução de problemas. Até bem poucos anos atrás, os Promotores de Justiça

e Procuradores da República ficavam isolados em uma "torre de marfim", alijados da realidade social em que atuam. Hodiernamente, contudo, é necessário romper com essa visão formal e abstrata, incumbindo ao membro do Ministério Público em estágio probatório promover a realização de audiências públicas, ministrar palestras e estimular a realização de iniciativas sociais.

Devidamente traçadas as diretrizes gerais acerca do estágio probatório, passemos à análise das principais orientações relativas à área criminal.

3. DIRETRIZES DE ATUAÇÃO NA ÁREA PENAL

A seara criminal é a forma tradicional de atuação dos Membros do Ministério Público, uma vez que a instituição, muito antes da Constituição de 1.988, era responsável pelo ajuizamento da ação penal pública.

Contudo, a tarefa de sistematizar as principais diretrizes de atuação na seara penal tem natureza hercúlea e não pode ser esgotada nessas breves linhas. Por este motivo, n**ão temos** a pretensão de realizar uma abordagem holística da matéria, mas, a partir de recorte epistemológico, traçar os principais aspectos e inovações relativas **à** seara criminal.[2]

De forma geral, pode-se dizer que os Membros em estágio probatório devem buscar, sobretudo, o amplo conhecimento das regras que regem a investigação preliminar, a persecução penal e a execução das penas, zelando sempre pela observância dos prazos processuais, especialmente para evitar a ocorrência de prescrição e o relaxamento da prisão do réu.

De modo a tornar didática a nossa exposição, a análise pormenorizada da atuação na esfera penal será dividida em cinco etapas: 1) investigação preliminar; 2) Lei de Drogas; 3) acordo de não-persecução penal; 4) fase processual; e 5) execução penal.

Passemos a cada uma delas.

A) Investigação Preliminar

A atividade investigatória pode ser exercida por diversos órgãos, dispondo o art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal que a atribuição para a apuração das infrações penais e de sua autoria pela Autoridade Policial não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. Assim, Comissões Parlamentares de Inquéritos, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o próprio Ministério Público podem investigar a prática de delitos.[3]

Em relação a este último, deve ficar claro que Promotores de Justiça e Procuradores da República podem instaurar Procedimento Investigatório Criminal (PIC) de ofício, em face de peça de informação ou diante de representação, quando houver necessidade de melhor apurar os fatos. Sobre o tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal negou provimento ao Recurso Extraordinário nº 593.727, com repercussão geral reconhecida, sustentando a constitucionalidade da investigação criminal realizada no âmbito do Ministério Público, devendo ser respeitados, em qualquer caso, os direitos e garantias fundamentais dos investigados – inclusive no que concerne ao acesso aos autos pelos advogados –, bem como que os atos investigatórios – necessariamente documentados e praticados por membros do Ministério Público – observem as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição.

O PIC tem natureza de procedimento administrativo inquisitório e preparatório, presidido pelo Membro do Ministério Público, e permite a realização de um conjunto de diligências objetivando a identificação de fontes de prova sobre um determinado delito e a colheita de elementos de informação que

2 Ressalte-se que grande parte das diretrizes elencadas neste estudo estão devidamente arroladas no Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP, de 28 de dezembro de 2010, do Ministério Público do Estado de São Paulo.

3 Interessa ressaltar que o Projeto do novo Código de Processo Penal (Projeto de Lei nº 156/09) permite, em seu artigo 13, que o investigado, por meio de seu advogado, de defensor público ou de outros mandatários com poderes expressos, tome a iniciativa de identificar fontes de prova em favor de sua defesa, podendo inclusive entrevistar pessoas, medida que vem sendo chamada de "Investigação Criminal Defensiva".

visem ao esclarecimento da autoria e da materialidade.[4] O prazo máximo para conclusão é de 90 (noventa) dias, sendo permitidas, por igual período, sucessivas prorrogações, conforme a Resolução nº 181/17 do Conselho Nacional do Ministério Público. Didaticamente, é possível dividir a sua tramitação nas seguintes etapas: 1) formalização da instauração por meio de portaria, registro e autuação do procedimento; 2) comunicação ao PGJ; 3) notificação do investigado, caso não tramite em segredo de justiça; 4) realização das diligências necessárias à prova da autoria e materialidade; 5) conclusão, sendo possíveis quatro providências distintas: a) o oferecimento de denúncia; b) a declinação das atribuições; c) o arquivamento dos autos, caso o membro do Ministério Público se convença da inexistência de fundamento para o oferecimento de denúncia, devendo essa promoção ser apresentada ao juízo competente, nos moldes do art. 28, do CPP, ou ao órgão superior interno responsável por sua apreciação, em atenção ao artigo 19, § 1º, da Resolução nº 181/17 do CNMP; e d) propositura de acordo de não-persecução penal.[5]

Do mesmo modo, inúmeras são as diretrizes que devem ser observadas pelo Membro do Ministério Público em estágio probatório na condução de inquéritos policiais. Tratando-se de procedimento administrativo inquisitório presidido pela Autoridade Policial, o Promotor de Justiça/Procurador da República deve promover a condução direta e diligente do feito, mediante despachos objetivos e tendentes à conclusão da investigação, com vistas à delimitação do objeto e à individualização dos fatos e dos autores dos delitos. Ademais, é indispensável a avaliação contínua da real necessidade de novas diligências, de modo a velar pela duração razoável do feito e pelo prazo prescricional. Em sendo as diligências faltantes dispensáveis para a propositura da ação penal, o Membro deve requerer a sua realização na cota e oferecer, desde logo, a denúncia.

No que concerne à investigação em si, ressalte-se que a Lei nº 13.344/16 acresceu ao Código de Processo Penal os artigos 13-A e 13-B, permitindo não apenas a obtenção de dados e informações cadastrais, mas também a disponibilização imediata de meios técnicos adequados – como sinais, informações e outros – para a localização da vítima ou dos suspeitos. Vejamos:

> *Art. 13-A. Nos crimes previstos nos arts. 148, 149 e 149-A, no § 3º do art. 158 e no art. 159 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e no art. 239 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente),* ***o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia poderá requisitar****, de quaisquer órgãos do poder público ou de empresas da iniciativa privada,* ***dados e informações cadastrais da vítima ou de suspeitos.***
> *Parágrafo único. A requisição, que será atendida no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, conterá:*
> *I - o nome da autoridade requisitante;*
> *II - o número do inquérito policial; e*
> *III - a identificação da unidade de polícia judiciária responsável pela investigação.*
> *Art. 13-B. Se necessário à prevenção e à repressão dos crimes relacionados ao tráfico de pessoas, o membro do Ministério Público ou o delegado de polícia poderão requisitar, mediante autorização judicial, às empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e/ou telemática que disponibilizem imediatamente* ***os meios técnicos adequados – como sinais, informações e outros – que permitam a localização da vítima ou dos suspeitos do delito em curso.***
> § 1º Para *os efeitos deste artigo, sinal significa posicionamento da estação de cobertura, setorização e intensidade de radiofrequência.*
> § 2º Na *hipótese de que trata o* ***caput****, o sinal:*
> *I - não permitirá acesso ao conteúdo da comunicação de qualquer natureza, que dependerá de autorização judicial, conforme disposto em lei;*
> ***II - deverá ser fornecido pela prestadora de telefonia móvel celular por período não superior a 30 (trinta) dias, renovável por uma única vez, por igual período;***

4 Dúvida pode surgir acerca da possibilidade de prática do crime de coação no curso do processo (art. 344, do CP) em virtude de PIC instaurado para a apuração dos fatos. A resposta parece positiva, visto que o Superior Tribunal de Justiça entendeu que, em sendo as ameaças realizadas com o intuito de influenciar o resultado da investigação, óbice algum existe à caracterização do delito.

5 Em relação ao acordo de não-persecução penal, será objeto de análise em item próprio deste artigo.

> *III - para períodos superiores àquele de que trata o inciso II, será necessária a apresentação de ordem judicial.*
> § 3º Na *hipótese prevista neste artigo, o inquérito policial deverá ser instaurado no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, contado do registro da respectiva ocorrência policial.*

Note-se que os dispositivos admitem a solicitação de dados cadastrais não apenas do suspeito – como já fazia a Lei de Organizações Criminosas –, mas também das vítimas, e que o Código de Processo Penal fixou o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para que a entidade atenda à solicitação ministerial.

Ademais, o § 4º permite, de forma inovadora, que, em não havendo manifestação judicial no prazo de 12 (doze) horas, o Ministério Público requisite às empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e/ou telemática que disponibilizem imediatamente os meios técnicos adequados – como sinais, informações e outros – que permitam a localização da vítima ou dos suspeitos do delito em curso, com imediata comunicação ao juiz. Em outras palavras, o dispositivo dispensa a autorização judicial no caso de omissão do juiz por 12 horas.

Outro aspecto que merece especial atenção do Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório diz respeito à devolução de autos de inquérito policial em que figure indiciado preso. Nesse caso, em sendo imprescindível a realização de novas diligências, torna-se necessário analisar a possibilidade de decretação da prisão temporária, objetivando evitar a soltura do agente.[6] E mais: a dilação de prazo não deve ocorrer de forma "automática", devendo ser especificadas as diligências faltantes e fixado prazo para a conclusão das investigações.

O Membro do Ministério Público em estágio probatório também deve diligenciar para a vinda aos autos de certidão de nascimento ou de casamento do ofendido e do réu, quando necessárias para a exata capitulação da infração penal ou para a caracterização de circunstâncias agravantes ou causas de aumento de pena, pleiteando, em sendo necessário, exame médico para verificação da idade.[7] Em sendo indeferido o pedido, incumbe ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça firmou recente entendimento no sentido de que o termo inicial da contagem do prazo para o Ministério Público impugnar decisão judicial é a data da entrega dos autos na repartição administrativa, sendo irrelevante eventual intimação pessoal em audiência, cartório ou por mandado.[8]

Nas hipóteses em que o delito envolver armas de fogo, atentar para a necessidade de existência de laudo pericial que ateste a potencialidade lesiva do armamento, natureza e eventual existência de sinal identificador, bem como para a possibilidade de concurso material entre os crimes de porte ilegal de arma de fogo e receptação.[9]

A gerência administrativa da unidade do Ministério Público também não pode passar despercebida, razão pela qual deve o Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório adotar instrumentos que permitam o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização de inquéritos policiais prioritários e dos processos judiciais mais relevantes. Nesse sentido, a Lei nº 13.285/2016 acrescentou o art. 394-A ao Código de Processo Penal, dispondo que *"Os processos que apurem a prática de crime hediondo terão prioridade de tramitação em todas as instâncias"*. Ora, a norma só terá efetividade se o Membro do Ministério Público promover efetiva fiscalização da prioridade, diligenciando pela célere tramitação dos feitos que apurem crimes hediondos.

Ressalte-se que a promoção de arquivamento de inquérito policial pode ser fundada: a) na ausência de pressuposto processual ou de condição para o exercício da ação penal, inclusive justa causa; b) atipicidade; e c) excludentes de ilicitude, culpabilidade – salvo inimputabilidade – ou da punibilidade. Em qualquer caso, deve o Membro do Ministério Público fundamentar sua posição, demonstrando que a investigação

6 Cf. Artigo 17, parágrafo único, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

7 Nesse sentido, conferir o artigo 20 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

8 STJ. 3ª Seção. REsp 1.349.935-SE, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 23/8/2017.

9 STJ. 5ª Turma. Resp 1.133.986-RS, Rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 4/5/2010.

foi completa e que não existem outras diligências a serem realizadas.[10] Contudo, na hipótese de atipicidade ou incidência de excludente de ilicitude, a promoção de arquivamento só deve ocorrer quando estreme de dúvidas, tendo em vista a existência de posição jurisprudencial no sentido de que implicam na formação de coisa julgada material, impedindo a reabertura das investigações.[11] Não se olvide, contudo, que o Supremo Tribunal Federal entendeu recentemente que o arquivamento de inquérito policial por excludente de ilicitude realizado com base em provas fraudadas não faz coisa julgada material.[12] E mais: em relação aos crimes da competência do Tribunal do Júri, em sendo a autoria desconhecida, o Promotor/Procurador deve abster-se de fundamentar o arquivamento em argumentos que possam prejudicar a eventual reabertura das investigações e, futuramente, a sustentação de pleito condenatório em plenário. Por fim, em relação aos crimes culposos, deve-se evitar a afirmação categórica de culpa exclusiva do ofendido, objetivando não prejudicar a responsabilidade civil do agente.

O que fazer, contudo, quando o Membro recebe inquérito policial em que o réu esteja preso e o crime seja de competência de juízo diverso? Nesse caso, o Promotor de Justiça em estágio probatório deve oferecer denúncia e, na cota, requerer a remessa dos autos ao juízo competente, com a posterior abertura de vista ao Membro do Ministério Público com atribuição para ratificar a denúncia.[13] O STF decidiu recentemente, inclusive, que não há violação ao princípio do promotor natural quando o Promotor de Justiça que atua na vara criminal comum oferece denúncia contra o acusado na vara do Tribunal do Júri, sendo esta posteriormente ratificada de forma implícita pelo Promotor que funciona no Tribunal do Júri, prosseguindo na condução do feito.[14]

Por fim, embora dispensável ordem judicial para a apreensão do telefone celular do agente detido em flagrante, as mensagens armazenadas no aparelho encontram-se protegidas pelo sigilo telefônico, razão pela qual reputa-se conveniente que o Órgão do Ministério Público, a fim de evitar eventual suscitação de nulidade, solicite autorização para o acesso aos dados.[15]

Devidamente analisados os principais aspectos relacionados à investigação preliminar, passemos à análise das peculiaridades da atuação ministerial na investigação relativa à Lei de Drogas.

B) Da investigação na Lei de Drogas

No que diz respeito à persecução penal por crimes previstos na Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06), o Promotor de Justiça deve atentar, em primeiro lugar, para o fato de que é suficiente para o oferecimento da denúncia a existência do laudo de constatação da natureza da substância, ainda que desprovido do respectivo laudo de exame toxicológico definitivo.[16] Contudo, o Membro do Ministério Público deve diligenciar para que este último seja juntado ao feito até a realização da audiência de instrução e julgamento.[17] De qualquer modo, impende ressaltar que o STJ firmou entendimento no sentido de que é desnecessária a elaboração do laudo, desde que existam provas robustas da materialidade delitiva. Em outras palavras, nos casos de não apreensão da droga, a condenação pela prática do delito previsto no art. 33 da Lei nº 11.343/06 pode ser embasada em extensa prova documental e testemunhal produzida durante a instrução criminal.[18] [19]

10 Nesse sentido, conferir o artigo 25, *caput*, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

11 Ressalte-se que existe recente julgado do STF sustentando que o arquivamento de inquérito policial em razão do reconhecimento de excludente de ilicitude não implica em coisa julgada material (STF, 2ª Turma, HC 125.101/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 25/08/2015, DJe 180 10/09/2015).

12 STF. Plenário. HC 87395/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 23/3/2017 - Info 858.

13 Nesse sentido, conferir o artigo 25, § 5º, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

14 STF. 1ª Turma. HC 114093/PR, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 3/10/2017.

15 STJ. 5ª Turma. RHC 67.379-RN, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 20/10/2016 - Info 593.

16 Nesse sentido, conferir o artigo 35, "a", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

17 Nesse sentido, conferir o artigo 35, "b", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

18 STJ, 5ª Turma. REsp 1.065.592/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 05/04/2011.

19 E mais: deve o Promotor de Justiça atentar para o fato de que enquadra-se como "droga" a substância apreendida que contenha canabinoides – característica da espécie vegetal *Cannabis sativa* –, ainda não contenha *tetrahidrocanabinol* (STJ, 6ª Turma, REsp 1.444.537-RS, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 12/04/16 - Info 582).

Ademais, no momento de oferecimento da denúncia pela Lei de Drogas, reputa-se indispensável verificar a regularidade do auto de exibição e apreensão da substância e se ele corresponde ao que está descrito nos laudos de constatação e no exame toxicológico definitivo.[20]

Interessa ressaltar que, quando a infração ocorrer nas imediações de estabelecimento de ensino, no interior de estabelecimento prisional, nas proximidades de entidade hospitalar ou nas demais hipóteses previstas no artigo 40, inciso III, da Lei nº 11.343/06, o Membro do Ministério Público deve providenciar a vinda aos autos de laudo, mapa, croqui ou outro documento que demonstre a presença da causa de aumento[21], sendo desnecessária comprovação de que o agente infrator visava aos frequentadores do local.[22]

Por fim, diante do teor do disposto no § 4º do art. 34 da Lei nº 11.343/2006, incumbe ao Promotor atentar para os elementos indicativos de que o agente se dedica à atividade criminosa ou integra organização criminosa ou, se necessário, buscar esses elementos, visando a afastar a incidência da causa de diminuição, especialmente ante a natureza e quantidade de entorpecentes.[23] O STJ firmou, inclusive, recente entendimento no sentido de que a causa de diminuição de pena prevista no § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343/2006 incide para as "mulas" do tráfico, somente podendo ser afastada quando os fatos concretos comprovem que a "mula" integrava a organização criminosa.[24]

Devidamente expostas as principais diretrizes referentes à Lei de Drogas, passemos à análise das modificações introduzidas pela Resolução nº 183/18 do CNMP.

C) Do acordo de não-persecução penal

A busca pela eficiência e celeridade tem encontrado apoio na celebração de "acordos" que acabam por estabelecer um sistema de "prioridades", responsável por levar a julgamento somente os casos mais graves. Nesse sentido, a Resolução nº 181/17 do Conselho Nacional de Justiça passou a prever expressamente o "acordo de não-persecução penal". Recentemente, contudo, a Resolução nº 183/18 do CNMP alterou significativamente os termos da Resolução nº 181/17 do CNMP, disciplinando de forma inovadora os requisitos para a proposta e cumprimento do acordo de não-persecução penal. Diante da relevância da matéria na seara criminal, passemos à análise das principais inovações trazidas pela Resolução nº 183/18 do CNMP, de indispensável conhecimento pelo Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório.

Inicialmente, incumbe ressaltar que surgiram basicamente duas correntes acerca da constitucionalidade da regulamentação do acordo por meio de resoluções do CNMP. Uma primeira posição doutrinária sustenta que as Resoluções nº 181/17 e 183/18, ambas do CNMP, são inconstitucionais, uma vez que a matéria deveria ter sido regulamentada por meio de lei em sentido formal, visto tratar-se de "inovação" ao ordenamento jurídico. Contudo, existe posição em sentido contrário sustentando a constitucionalidade das resoluções, tomando como base dois argumentos principais: a) as resoluções têm natureza de atos normativos primários, razão pela qual podem conter comandos abstratos;[25] e b) o acordo de não-persecução não tem natureza penal ou processual penal, mas de política criminal, implementada por meio do Ministério Público. O debate ainda não foi pacificado, pendendo de julgamento no Supremo Tribunal Federal a ADI 5.790.

Em relação aos requisitos para a celebração do acordo, o Membro do Ministério Público em estágio probatório deve verificar a presença, de forma **cumulativa**, de quatro requisitos: a) seja cominada pena mínima inferior a 04 (quatro) anos, consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto; b) o crime não tenha sido cometido com violência ou grave ameaça a pessoa; c) o investigado

20 Nesse sentido, conferir o artigo 35, "c", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

21 Nesse sentido, conferir o artigo 35, "e", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

22 STF. 2ª Turma. HC 138944/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/3/2017 - Info 858.

23 Nesse sentido, conferir o artigo 35, "f", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

24 STJ. 5ª Turma. HC 387.077-SP, Rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 6/4/2017.

25 STF, ADC nº 12 MC, Rel. Carlos Britto, julgada em 16/02/2006.

tenha confessado formal e circunstanciadamente a sua prática; d) o delito não tenha sido cometido por militares e venha a afetar a hierarquia e a disciplina.

Quais as medidas passíveis de serem aplicadas aos acusados que celebrarem o acordo de não-persecução penal? A Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP, dispõe expressamente em seu artigo 18, § 1º, que aos acusados poderão ser impostas **cumulativa ou alternativamente** as seguintes medidas: I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público; IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; V – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada.

Existem limites circunstanciais e materiais à celebração do acordo? Sim. A Resolução nº 183/18 não admite a proposta de acordo nos seguintes casos: I – for cabível a transação penal, nos termos da lei; II – o dano causado for superior a vinte salários mínimos ou a parâmetro econômico diverso definido pelo respectivo órgão de revisão, nos termos da regulamentação local; III – o investigado incorra em alguma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei nº 9.099/95; IV – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal; V – o delito for hediondo ou equiparado e nos casos de incidência da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; VI – a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime.

No que concerne aos meios de registro e armazenamento, importa ressaltar que que o Promotor/Procurador deve diligenciar para que a confissão detalhada dos fatos e as tratativas sejam registradas pelos meios ou recursos de gravação audiovisual, destinados a obter maior fidelidade das informações (artigo 18, § 2º, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP).

É necessário, ainda, que o acusado esteja acompanhado de defensor durante as tratativas e na celebração do acordo (artigo 18, § 2º, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP).

E mais: o Membro do Ministério Público deve atentar para que o acordo seja formalizado nos autos com a qualificação completa do investigado e estipular de modo claro as suas condições, eventuais valores a serem restituídos e as datas para cumprimento, sendo subscrito pelo investigado e seu defensor (artigo 18, § 3º, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP).

Realizado o acordo, a vítima deverá ser comunicada por qualquer meio idôneo, expedindo o Promotor/Procurador o necessário para que ocorra a devida comunicação.

Dúvida pode surgir quanto à necessidade de homologação judicial do acordo. E a resposta parece afirmativa, incumbindo ao juiz verificar se presentes os requisitos para a concessão do acordo e se as condições impostas pelo Ministério Público são adequadas e suficientes (artigo 18, § 5º, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP).

Homologado o acordo pela Autoridade Judiciária, os autos serão devolvidos ao Ministério Público para sua implementação (artigo 18, § 5º, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP).

Na hipótese de a Autoridade Judiciária entender incabível a homologação, deverá fazer a remessa dos autos ao procurador-geral ou órgão superior interno responsável por sua apreciação, nos termos da legislação vigente, que poderá adotar as seguintes providências: I – oferecer denúncia ou designar outro

membro para oferecê-la; II – complementar as investigações ou designar outro membro para complementá-la; III – reformular a proposta de acordo de não-persecução, para apreciação do investigado; IV – manter o acordo de não-persecução, que vinculará toda a Instituição.

No que concerne ao momento em que pode ser celebrado o acordo de não-persecução penal, o artigo 18, § 7º, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP, admite que possa ocorrer a qualquer tempo até o oferecimento da denúncia, inclusive em audiência de custódia.

Ademais, o investigado, ao celebrar o acordo, fica obrigado ao cumprimento das seguintes condições: a) comunicar ao Ministério Público eventual mudança de endereço, número de telefone ou e-mail; b) comprovar mensalmente o cumprimento das condições, independentemente de notificação ou aviso prévio; e c) apresentar imediatamente e de forma documentada eventual qualquer justificativa para o não cumprimento do acordo. Descumpridas quaisquer delas, o membro do Ministério Público deve oferecer denúncia, podendo deixar ainda de oferecer proposta de suspensão condicional do processo, em razão da ausência do requisito subjetivo para a obtenção do benefício (artigo 18, § 10, da Resolução nº 181/17 do CNMP, com a redação dada pela Resolução nº 183/18 do CNMP).

Cumprido integralmente o acordo, o Membro do Ministério Público deve promover o arquivamento da investigação, não fazendo a Resolução 183/18 do CNMP qualquer referência à extinção da punibilidade do agente, razão pela qual afigura-se possível exegese no sentido de ser possível o desarquivamento do feito para ulterior adoção de eventuais medidas cabíveis.

Devidamente analisados os principais aspectos referentes ao acordo de não-persecução penal, passemos à abordagem da fase processual.

D) Da fase processual

Em primeiro lugar, o Membro do Ministério Público em estágio probatório deve zelar pela objetividade na elaboração das peças, observância ao rito processual cabível e atenção aos prazos processuais[26], bem como, ao citar súmulas, jurisprudência, a Constituição ou a legislação de forma geral, fazê-lo em consonância com as peculiaridades do caso em análise, evitando fundamentação abstrata e desconexa.

Em relação à denúncia, trata-se de peça que dá início à fase processual nas ações públicas, razão pela qual merece especial atenção do Promotor de Justiça/Procurador da República, devendo conter: 1) endereçamento, com especial cuidado para as regras que regem a competência; 2) todos os nomes e apelidos usados pelo denunciado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo e individualizá-lo, bem como a indicação, com a maior exatidão possível, do dia, horário e o lugar da infração; 3) descrição dos fatos de forma objetiva, clara e em ordem cronológica, contendo as condições de procedibilidade e todas as circunstâncias agravantes, causas de aumento de pena e qualificadoras; 4) indicação do rito processual e do rol de testemunhas[27], bem como formulação de pedido de citação, de recebimento da exordial acusatória e de condenação ou pronúncia, com expressa menção ao tipo penal imputado.[28]

Ressalte-se que as atenuantes e causas de diminuição não devem estar contidas na denúncia, ressalvada a tentativa, hipótese em que deve o Promotor/Procurador fazer referência ao início de execução, descrevendo o fato impeditivo de sua consumação e combinando a capitulação do tipo principal com o inciso II do art. 14 do Código Penal. Sobre o tema, o STF fixou recente entendimento no sentido de que o princípio da congruência não exige que na denúncia tenham sido expressamente capituladas causas de aumento/diminuição, uma vez que o réu se defende dos fatos.[29]

O oferecimento de denúncia em crimes de estupro, contudo, apresenta peculiaridade decorrente de o STJ ter passado a entender que o contato físico entre autor e vítima é dispensável para a caracterização

26 A contagem dos prazos deve ser feita de forma global, e não se pode desconsiderar a incidência do critério da razoabilidade.

27 Deve-se arrolar o maior número possível de testemunhas para, em sendo o caso, desistir daquelas que não forem indispensáveis durante a instrução.

28 Nesse sentido, conferir o artigo 47 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

29 STF. 2ª Turma. HC 129284/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 17/10/2017.

do delito, de modo que a conduta de contemplar lascivamente, sem contato físico e mediante pagamento, menor de 14 anos em motel, permite a deflagração da ação penal. Assim, ao se deparar com situação similar, o Promotor de Justiça/Procurador da República deve narrar cuidadosamente a contemplação lasciva, visto que suficiente para a configuração do "ato libidinoso" contido nos artigos 213 e 217-A do Código Penal.[30]

Da mesma forma, nos casos de coautoria e participação deve-se descrever o comportamento de cada um dos agentes quando desenvolverem condutas distintas, mencionando que agiram em comunhão de vontades e unidade de propósitos, de modo a permitir a condenação de cada um deles, evitando eventual alegação de inépcia da exordial acusatória.[31]

Ademais, na hipótese da prática de crimes em concurso material ou continuidade delitiva, deve-se buscar descrever, com a maior exatidão possível, a data, o local, o horário e a forma de execução de cada uma das condutas, mencionando ainda, neste último caso, que foram realizadas nas mesmas condições de tempo, lugar e maneira de execução. Assim agindo, o Promotor de Justiça/Procurador da República permite a majoração da pena em patamar superior àquele que seria realizado caso viesse a narrar de forma genérica que o agente atuou em continuidade delitiva ou concurso material, devendo atentar, ainda, para eventual modificação da competência (v.g., do Juizado Especial Criminal, com fulcro no artigo 61 da Lei nº 9.099/95).[32]

E mais: nos crimes omissivos, deve-se descrever a ação a que o agente estava obrigado a praticar, de modo a permitir a adequada identificação daquilo em que consistiu a omissão.[33]

Não bastasse, no crime de prevaricação, importa mencionar qual o cargo exercido pelo funcionário público, bem como o ato que deixou de praticar ou teve sua execução retardada e o interesse ou sentimento pessoal que impeliu o agente na prática da conduta.[34]

Em relação aos crimes de violação de direito autoral, deve-se fazer menção, ainda que por amostragem, aos títulos das obras ou fonogramas apreendidos e aos titulares dos direitos violados, em atenção ao teor da recente Súmula 574 do STJ.[35]

No que concerne à prática de crime em concurso com dois adolescentes distintos, frise-se que o STJ firmou entendimento no sentido de que implica em concurso formal de delito de corrupção de menores, devendo ser o agente condenado por dois delitos previstos no artigo 244-B do ECA, na forma do artigo 70 do CP.[36]

Os crimes tributários também merecem especial atenção do Membro do Ministério Público. Em primeiro lugar, pode-se destacar que não se consumam necessariamente com a expedição da Certidão de Dívida Ativa (CDA), mas sim na data em que esgotado o prazo fixado para o pagamento do crédito tributário apurado em procedimento administrativo. Ademais, o STJ entendeu recentemente que o reconhecimento de prescrição tributária em execução fiscal não justifica o trancamento de ação penal referente aos crimes contra a ordem tributária previstos no artigo 1º, incisos II e IV, da Lei nº 8.137/90.[37] Por fim, em inquéritos policiais trancados ou suspensos pelo parcelamento do crédito tributário, deve o Promotor/Procurador requerer a expedição de ofício ao órgão administrativo competente para que comunique imediatamente eventual descumprimento do acordo, objetivando o prosseguimento do feito criminal.

De outro modo, a cota que acompanha a denúncia é meio hábil para sanar eventuais falhas investigativas ocorridas no bojo do inquérito policial, razão pela qual é através dela que o Promotor deve

30 STJ. 5ª Turma. RHC 70.976-MS, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, julgado em 2/8/2016 - Info 587.

31 Nesse sentido, conferir o artigo 47, IV, "v", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

32 Nesse sentido, conferir o artigo 47, IV, "d", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

33 Nesse sentido, conferir o artigo 47, IV, "f", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

34 Nesse sentido, conferir o artigo 47, IV, "w", do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

35 Súmula 574 do STJ: "*Para a configuração do delito de violação de direito autoral e a comprovação de sua materialidade, é suficiente a perícia realizada por amostragem do produto apreendido, nos aspectos externos do material, e é desnecessária a identificação dos titulares dos direitos autorais violados ou daqueles que os representem*".

36 STJ. 6ª Turma. REsp 1.680.114-GO, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 10/10/2017.

37 STJ. 6ª Turma. RHC 67.771-MG, Rel. Min. Nefi Cordeiro, julgado em 10/03/2016 - Info 579.

pleitear a prisão preventiva; solicitar a vinda aos autos de folha de antecedentes e informações dos Cartórios Distribuidores Criminais, inclusive de outros Estados; pugnar pela remessa ao Juízo dos laudos e autos faltantes ou pelo envio de identificação criminal nos casos em que é obrigatório o processo datiloscópico e fotográfico; promover o arquivamento do inquérito policial em relação aos delitos que não foram contemplados na denúncia, evitando o "arquivamento implícito"; suscitar a vinda de cópia das declarações prestadas por adolescente junto ao Juízo da Infância e da Juventude nas hipóteses em que houver concurso de menor infrator na prática delitiva; e realizar avaliação psicológica, especialmente quando as vítimas forem crianças ou deficientes.[38]

No que concerne ao pedido de decretação da prisão preventiva, o Promotor de Justiça deve atentar para a possibilidade de utilização da prática de atos infracionais como fundamento para a custódia cautelar, desde que observados: a) a gravidade específica do ato infracional cometido; b) o tempo decorrido entre o ato infracional e o crime em razão do qual é decretada a preventiva; e c) a comprovação efetiva da ocorrência do ato infracional.[39]

Contudo, em sendo necessário concordar na cota com a concessão de liberdade provisória, o Promotor/Procurador deve solicitar que o alvará de soltura seja acompanhado do mandado de citação, com o objetivo de impedir que o réu não venha a ser encontrado para ser citado, incidindo, posteriormente, a suspensão do processo e do curso do prazo prescricional, em razão da citação por edital, na forma do artigo 366 do Código de Processo Penal.[40]

E mais: em sendo cabível a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei nº 9.099/1995), o Promotor/Procurador deve manifestar-se fundamentadamente na cota, pleiteando, na falta de elementos para aferir se estão presentes os requisitos para a concessão do benefício, a abertura de vista após a juntada das folhas de antecedentes e certidões criminais.[41]

Não se pode olvidar ainda que, em relação aos crimes ambientais, é indispensável buscar a reparação dos danos. Assim, em se tratando de delito de menor potencial ofensivo, incide o art. 27 da Lei nº 9.605/98, dispondo que a proposta de aplicação de transação penal somente poderá ser formulada se houver a prévia composição do dano ambiental, salvo em caso de comprovada impossibilidade. Do mesmo modo, a declaração de extinção de punibilidade em razão da incidência de suspensão condicional do processo dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade prevista no inciso I do § 1º do art. 89 da Lei nº 9.605/98.

Em tramitando o feito no Juizado Criminal, importa atentar para: 1) o critério de fixação da competência (*ratione loci* – lugar em que foi praticada a infração, nos termos do artigo 63 da Lei nº 9.099/95); 2) a necessidade de oferecer denúncia oral quando o autor do fato não comparecer de forma injustificada à audiência preliminar; 3) a legitimidade principal do querelante – e apenas subsidiária do Ministério Público – para formular proposta de transação penal e suspensão condicional do processo em ação penal privada[42]; 4) a impossibilidade de oferecer transação penal ao inimputável, visto que não apresenta condições de compreender o caráter pedagógico e preventivo da medida;[43] e 5) o fato de que a homologação da transação penal não faz coisa julgada material e, descumpridas suas cláusulas, retoma-se a situação anterior, possibilitando-se ao Ministério Público a continuidade da persecução penal (Súmula Vinculante nº 35 do STF).

38 Nesse sentido, conferir o artigo 48 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

39 STJ. 3ª Seção. RHC 63.855-MG, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Rel. para acórdão Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 11/5/2016 - Info 585.

40 Nesse sentido, conferir o artigo 48, § 3º, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo. Sobre o tema, importa ressaltar ainda o teor das Súmulas 415 e 455 do STJ (Súmula 415 – *"O período de suspensão do prazo prescricional é regulado pelo máximo da pena cominada."*; Súmula 455, STJ: *"A decisão que determina a produção antecipada de provas com base no artigo 366 do CPP deve ser concretamente fundamentada, não a justificando unicamente o mero decurso do tempo".*)

41 Nesse sentido, conferir o artigo 48, § 5º, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ressalte-se que a Súmula 723 do STF assentou entendimento no sentido de que "*Não se admite a suspensão condicional do processo por crime continuado, se a soma da pena mínima da infração mais grave com o aumento mínimo de um sexto for superior a um ano*".

42 STJ. 5ª Turma. APn 643/RJ. Rel. Ministro Felix Fischer, julgado em 21/03/2012.

43 DEMERCIAN, Pedro Henrique; MALULY, Jorge Assaf. *Curso de processo penal.* 6ª ed. São Paulo: Forense, 2010, p. 419.

Outro ponto que merece especial atenção diz respeito ao número de testemunhas. Acaso elas venham a exceder o máximo permitido em lei para o rito adotado, deve o Membro do Ministério Público requerer na cota a oitiva das excedentes como testemunhas do Juízo, buscando a adequada instrução do feito, em atenção ao teor do artigo 209 do Código de Processo Penal.[44]

Ademais, nos casos em que há vários acusados, e disso puder resultar excesso de prazo para formação da culpa dos que estiverem presos ou demora na conclusão da instrução, deve o Membro requerer o desmembramento da ação penal, de modo a evitar eventual prescrição ou a concessão de liberdade provisória.[45]

No que concerne à audiência de instrução e julgamento, o artigo 400, *caput*, do CPP dispõe que, no rito ordinário, deverá ser realizada no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, procedendo-se *"à tomada de declarações do ofendido, à inquirição das testemunhas arroladas pela acusação e pela defesa, nesta ordem, ressalvado o disposto no art. 222 deste Código, bem como aos esclarecimentos dos peritos, às acareações e ao reconhecimento de pessoas e coisas, interrogando-se, em seguida, o acusado"*. Não obstante a clareza do dispositivo, o Promotor de Justiça em estágio probatório deve:

1. Adotar as medidas cabíveis para evitar a dispensa da presença do acusado quando o reconhecimento pessoal pelas vítimas ou testemunhas for essencial para a comprovação da autoria;[46]

2. Opor-se ao pedido de adiamento da audiência quando manifesto o intuito protelatório, prejuízo para a tramitação da ação penal, proximidade do prazo prescricional ou possibilidade de relaxamento de prisão;[47]

3. Suscitar a contradita de testemunha nas hipóteses em que cabível;[48]

4. Atentar para as situações de incomunicabilidade das vítimas e testemunhas e para a retirada do acusado quando puder causar temor aos depoentes;

5. Adotar as medidas cabíveis para evitar que o testemunho seja conduzido pelo advogado;[49]

6. Na hipótese de indeferimento de perguntas, fazer constar de imediato o protesto ministerial para, em sendo o caso, ulterior impugnação, elidindo eventual alegação de preclusão.

Especial atenção deve ser dada ao novel instituto do *depoimento especial*, definido pelo artigo 8º da Lei nº 13.431/17, "*como o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária"*. Nesse caso, o Promotor deve adotar todas as medidas cabíveis para que a criança ou o adolescente seja resguardado de qualquer contato, ainda que visual, com o suposto acusado da violência ou com qualquer outra pessoa que represente ameaça, coação ou constrangimento (art. 9º da Lei nº 13.431/2017). E mais: o depoimento deve ser prestado em local apropriado e acolhedor, com infraestrutura e espaço físico que garantam a privacidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Dúvida pode surgir quanto ao momento em que deve ser prestado o depoimento especial. Segundo o novo diploma, ele deve ocorrer em sede de *"produção antecipada de prova judicial, garantida a ampla defesa do investigado"*, especialmente quando a criança ou o adolescente contar com menos de 7 (sete) anos ou em casos de violência sexual, objetivando minorar os traumas eventualmente causados ao infante.

44 Nesse sentido, conferir o artigo 48, § 1º, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

45 Nesse sentido, conferir o artigo 59 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

46 Nesse sentido, conferir o artigo 60 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

47 Nesse sentido, conferir o artigo 61 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

48 Nesse sentido, conferir o artigo 64, II, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

49 Nesse sentido, conferir o artigo 64, IV, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Qual procedimento deve ser seguido na colheita do depoimento especial? A matéria vem regulamentada no art. 12 da Lei nº 13.431/2017:

> *Art. 12. O depoimento especial será colhido conforme o seguinte procedimento: I - os profissionais especializados esclarecerão a criança ou o adolescente sobre a tomada do depoimento especial, informando-lhe os seus direitos e os procedimentos a serem adotados e planejando sua participação, sendo vedada a leitura da denúncia ou de outras peças processuais; II - é assegurada à criança ou ao adolescente a livre narrativa sobre a situação de violência, podendo o profissional especializado intervir quando necessário, utilizando técnicas que permitam a elucidação dos fatos; III - no curso do processo judicial, o depoimento especial será transmitido em tempo real para a sala de audiência, preservado o sigilo; IV - findo o procedimento previsto no inciso II deste artigo, o juiz, após consultar o Ministério Público, o defensor e os assistentes técnicos, avaliará a pertinência de perguntas complementares, organizadas em bloco; V - o profissional especializado poderá adaptar as perguntas à linguagem de melhor compreensão da criança ou do adolescente; VI - o depoimento especial será gravado em áudio e vídeo.*

Avançando na análise da atuação criminal do Promotor de Justiça em estágio Probatório, deve o Órgão Ministerial, na fase do art. 402 do Código de Processo Penal, sanar eventuais nulidades e pleitear a realização das diligências faltantes, atentando para os dados indispensáveis para a correta fixação da pena. Em sede de memorial, deve arguir em preliminar eventuais nulidades ocorridas em prejuízo do Ministério Público, sempre manifestando-se, em seguida, sobre o mérito, hipótese em que lhe incumbe analisar a prova colhida e expor os fundamentos de fato e de direito que serviram para a formação de sua convicção, bem como sobre a pena que deve ser aplicada ao agente, com especial atenção para a incidência de qualificadoras, agravantes, causas de aumento e a consumação do delito, regime inicial, eventual aplicação do *sursis*, substituição da pena e reparação dos danos (artigo 387, inciso IV, do CPP, inclusive morais e estéticos).[50]

Em relação à fase recursal, impende observar que a renúncia, ao contrário da desistência, ocorre quando o legitimado abre mão do seu direito, deixando de interpor o recurso cabível. Assim, diante da existência de controvérsia sobre a possibilidade de o Ministério Público renunciar ao direito de recorrer, não deve o Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório manifestar-se nesse sentido, especialmente porque a renúncia pode violar o princípio da indisponibilidade da ação penal pública, em exegese analógica do artigo 576 do Código de Processo Penal.[51]

Por fim, deixando o procedimento comum e ingressando no rito especial do Tribunal do Júri, deve o *Parquet* efetuar protestos nas situações que possam prejudicar o exercício da acusação, especialmente para impedir que a defesa inove na tréplica, bem como consignar em ata todas as intercorrências que possam acarretar nulidade, de modo a evitar a ocorrência de preclusão. Ademais, em relação à leitura dos quesitos na sala secreta, o Promotor/Procurador deve atentar para eventual necessidade de formular requerimentos, reclamações ou impugnações, de modo a evitar eventuais prejuízos à acusação.[52]

Devidamente abordados os principais aspectos relativos à fase processual, passemos a traçar diretrizes para a atuação na execução penal.

50 Nesse sentido, conferir o artigo 71, II, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

51 OLIVEIRA, Eugênio Paccelli. *Curso de processo penal*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 738.

52 Nesse sentido, conferir o artigo 71, V, do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

E) Da execução penal

Na execução das penas, incumbe ao Membro do Ministério Público oficiar em todas as fases do processo e dos incidentes, interpondo, quando for o caso, os recursos cabíveis das decisões proferidas pela Autoridade Judiciária.[53]

Dúvida comum entre os ingressantes na carreira diz respeito à fixação da competência. Impende ressaltar que a fuga do preso – e consequente expedição de mandado de recaptura – ou a transferência provisória (ex. para receber tratamento médico) não implicam em modificação da competência. Contudo, quando o sentenciado cumprir pena em regime aberto e fixar residência em localidade diversa daquela em que teve início a execução, os respectivos autos devem ser imediatamente remetidos ao juízo competente.

Outro aspecto relevante diz respeito à falta de estabelecimento penal adequado ao cumprimento da pena. Sobre o tema, o STF editou a Súmula Vinculante 56, contendo o seguinte enunciado: "*A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS*".

A dúvida que surge diz respeito aos parâmetros fixados no RE 641.320/RS, ou seja, o que fazer em caso de *deficit* de vagas em estabelecimento penal adequado? O STF entendeu que: a) A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso; b) Os juízes da execução penal devem avaliar "a qualificação" dos estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto; c) Havendo *deficit* de vagas, deverá ser determinada: 1) a concessão do benefício da "saída antecipada" do regime com falta de vagas; 2) a concessão de liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; e 3) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progrida ao regime aberto; d) Até que ocorra a devida estruturação das medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.[54]

E se a ausência de vaga ocorrer no regime aberto? O Membro do Ministério Público deve solicitar o cumprimento do restante da pena não mais no regime aberto (pena privativa de liberdade), mas sim através de pena restritiva de direitos e/ou realização de estudos. [55]

No que diz respeito à possiblidade de reconversão da pena a pedido do sentenciado, o STJ entendeu recentemente que não incumbe ao condenado escolher a pena que lhe será aplicada, uma vez tratar-se de exercício da discricionariedade vinculada do magistrado. Assim, deve o Promotor/Procurador opor-se à reconversão das penas de prestação de serviços e prestação pecuniária em pena privativa de liberdade (regime aberto) com fulcro exclusivamente em pedido formulado pelo condenado.[56]

Em relação à progressão de regime, quatro aspectos mostram-se relevantes na atuação diária do Membro do Ministério Público. Em primeiro lugar, o condenado que progride de regime após autorizado judicialmente a pagar a pena de multa parceladamente e deixa, injustificadamente, de adimplir com sua obrigação, deve regredir de regime, salvo se ficar comprovada a absoluta impossibilidade econômica do apenado em quitar a multa.[57] Em segundo lugar, nas condenações por crimes contra a Administração Pública, a progressão de regime fica condicionada à reparação do dano ou à devolução do produto do ilícito praticado, na forma do artigo 33, § 4º, do Código Penal. Ademais, é inadmissível a progressão *per saltum* de regime prisional.[58] Por fim, a Lei nº 13.497/2017 alterou o artigo 1º, parágrafo único, da Lei dos Crimes Hediondos, para dispor que o crime de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito ou proibido

53 Nesse sentido, conferir o artigo 99 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

54 STF. Plenário. RE 641320/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/5/2016 - Info 825.

55 STF. Plenário. RE 641320/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/5/2016 - Info 825.

56 STJ. 5ª Turma. REsp 1.524.484-PE, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 17/05/2016 - Info 584.

57 STF. Plenário. EP 16 ProgReg-AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/7/2016 - Info 832.

58 Súmula 491, do STJ: *"É inadmissível a chamada progressão per saltum de regime prisional".*

tem natureza hedionda, razão pela qual submete-se às regras de progressão de regime previstas na Lei nº 8.072/90.[59]

De outro modo, tendo o STJ sumulado o entendimento de que é inadmissível a fixação de pena substitutiva como condição especial ao regime aberto, incumbe ao Membro do Ministério Público zelar para que haja o devido cumprimento das condições previstas no artigo 115 da LEP.[60]

No que concerne à unificação das penas, não obstante a existência de divergência jurisprudencial, a data-base para a contagem do lapso para a obtenção de benefícios deve ser o dia do trânsito em julgado da nova condenação, independentemente do momento em que praticado o delito, ou seja, antes ou depois do início da execução penal.[61]

Por fim, nas manifestações a respeito de prescrição, deve o Promotor de Justiça/Procurador da República requerer folha de antecedentes atualizada, inclusive do Estado de origem do executado, não apenas para a análise da eventual incidência de causas suspensivas ou interruptivas, inclusive como decorrência da condenação de corréu, mas também porque a reincidência implica no acréscimo de um terço ao prazo prescricional do condenado.[62]

4. PROCESSO PENAL COLETIVO, LITÍGIO ESTRATÉGICO E A ATUAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

Hodiernamente, o Direito Penal vem conferindo especial atenção aos bens jurídicos coletivos, de modo a seguir a prevenção como paradigma penal dominante, consolidando uma perspectiva prospectiva, ou seja, voltada para as consequências do delito. Exsurge, nesse contexto, o Direito Penal Coletivo, enquanto novo paradigma do Direito Penal:

> *O direito penal coletivo precisa ser erguido e sistematizado para se tornar instrumento efetivo do Estado Democrático de Direito no combate aos grandes crimes que atingem toda a coletividade de pessoas, tais como a corrupção, a sonegação fiscal, poluição ambiental etc. Na verdade, grande parte da estrutura legislativa infraconstitucional do direito penal do País precisa ser reformulada. As penas previstas, principalmente as de multa, para os graves crimes de dimensão coletiva e difusa, tais como o crime de corrupção e ou de sonegação fiscal, não são proporcionais à gravidade do delito. A pena abstratamente prevista para o crime de sonegação fiscal, que atinge difusamente toda coletividade, equipara-se, em termos proporcionais, à prevista ao crime de furto qualificado praticado, em lesão ao direito individual, contra uma única vítima. Não há, portanto, relação de adequação substancial e proporcional, exigência fundamental de uma ordem jurídica democrática.*[63]

Esse novo paradigma acaba por promover, contudo, verdadeira crise no Direito Penal e, consequentemente, no Processo Penal, especialmente em razão da insuficiente tutela de bens jurídicos coletivos.

Com o intuito de solucionar esse descompasso, o Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório precisa adaptar a sua compreensão do Direito Penal, de modo a encampar a indispensabilidade da tutela transindividual, priorizando a máxima efetividade dos direitos coletivos.

Embora o tratamento dispensado à matéria pela a doutrina seja incipiente e diante da ausência de um diploma normativo que unifique o tratamento do tome, o Membro do Ministério Público deve estar preparado para atuar em conformidade com o novo paradigma. Para tanto, deve utilizar de forma eficiente

59 Artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.072/90: *"Consideram-se também hediondos o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º* e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, e o de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, previsto no art. 16 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, todos tentados ou consumados"

60 Súmula 493, do STJ: "É inadmissível a fixação de pena substitutiva (art. 44 do CP) como condição especial ao regime aberto".

61 STJ; 6ª Turma. Rec. 196657/MG, Rel. Ministro Sebastião Reis Junior, julgado em 14/02/2012.

62 Nesse sentido, conferir o artigo 103 do Ato Normativo 675/10-CGMP-PGJ do Ministério Público do Estado de São Paulo.

63 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo*: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

e "estratégica" os instrumentos e métodos de investigação, bem como os recursos extrajudiciais e judiciais disponíveis, visando à prevenção e à tempestiva correção dos danos causados pelos delitos.[64] Ademais, deve evitar conferir finalidades que considera "adequadas" ao combate de determinado crime, de forma isolada e individual, em prol da atuação uniforme da instituição.[65]

Como evitar a perpetuação dessa forma de atuação? A resposta, segundo nos parece, está na adoção do "litígio estratégico". Os litígios estratégicos, conhecidos no Direito Norte-americano como *public interest litigation* ou *high impact litigation*, buscam realizar transformações sociais a partir da consolidação de precedentes sobre temas emblemáticos, os quais acabam por influenciar a implementação de políticas públicas:[66]

> *[...] o litígio estratégico busca por meio do uso do judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais. Os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas.*[67]

As ações penais coletivas refletem bem o ideal de litigiosidade estratégica, uma vez que envolvem amplo espectro social.[68] Assim, o litígio estratégico, especialmente no âmbito do Processo Penal Coletivo, difere do andamento processual ordinário. Trata-se de uma combinação de técnicas jurídicas, políticas e sociais que abrangem desde a fase pré-processual até a prolação da sentença, buscando alcançar efetivas mudanças na esfera social.[69]

Assim, o conceito de litígio estratégico a ser adotado pelo Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório deve envolver não apenas *"situações de usual negativa à ampliação no reconhecimento de um determinado direito a um grupo de pessoas combinadas a uma possível inércia do Poder Legislativo"*[70] em normatizar a matéria, utilizando-se *"o Poder Judiciário por meio de casos com potencial paradigmático, no intuito de: a) possibilitar a formação ou mudança de precedente junto às Cortes Supremas (STF e STJ); b) fomentar a discussão a respeito de mudanças legislativas; e c) provocar alteração nas políticas públicas"*[71], mas também a uma atuação teleológica, voltada para a uniformidade na atuação ministerial (evitando que promotores adotem posições distintas em feitos coletivos similares), a celeridade na tramitação do feito, a "desburocratização" do andamento processual (v.g., evitando a interposição de recursos que podem implicar na mudança de decisão secundária e de somenos importância) e a máxima efetividade na tutela do interesse da sociedade.[72]

Não se olvida que a tarefa é hercúlea. Nem se pretende, no presente trabalho, esgotar a abordagem do tema. Contudo, é preciso correr os riscos associados a esse novo paradigma, sob pena de prevalecer a

64 BECK, Ulrich. *Risk society*. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

65 Cf. COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: Renato Kim Barbosa. (Org.). *O Futuro do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20.

66 "Quanto aos demais objetivos, mudanças legislativas e nas políticas públicas, é necessário que seja possível um diálogo entre a decisão judicial e o Poder Executivo, provocando-o a ter uma atenção especial em relação à temática na gestão de suas políticas públicas, e também com o Poder Legislativo, ordenando-o ou fomentando-o a editar/alterar leis que deem aplicabilidade e concreção aos direitos discutidos em juízo. Grande exemplo dessa situação ocorre no caso do mandado de injunção (artigo 5º, inciso LXXI, da CF/88 e Lei nº 13.300 de 2016) em que se busca a defesa de direitos subjetivos em face da omissão do legislador." (VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz*, v. 34, 2016, p. 224).

67 CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*. Ano V, número especial, 2011, p. 365-366.

68 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz,* v. 34, 2016, p. 226.

69 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim (Org.). *O Futuro do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, n. 7, 2013.

70 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz,* v. 34, 2016, p. 223.

71 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz,* v. 34, 2016, p. 223.

72 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: Renato Kim Barbosa. (Org.). *O Futuro do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, n. 7, 2013.

impunidade como decorrência da ausência de efetividade e eficácia das técnicas usuais de combate à criminalidade. Na medida em que a Constituição de 1.988 conferiu à instituição atribuições e meios para garantir efetividade às suas normas, a mudança de postura na busca pela "densificação" do Direito Penal Coletivo e do Processo Penal Coletivo torna-se indispensável. Esse "papel" atribuído ao Ministério Público impõe a prática do "litígio estratégico", sempre sob uma ótica teleológica e "finalística", o que não pode passar desapercebido pelo Membro do Ministério Público em estágio probatório.[73]

5. DA ABERTURA DE HORIZONTES: O "PODER-DEVER DE INOVAR" DO PROMOTOR DE JUSTIÇA EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

A necessidade de constante evolução e aprimoramento do Ministério Público encontra-se em conformidade com a adoção de experiências inovadoras que permitam a melhoria dos serviços prestados à sociedade, especialmente no que concerne à realização de iniciativas que implementem de forma efetiva mudanças no corpo social.

Para tanto, é indispensável deslocar a questão criminal para uma nova ontologia, na qual o crime é pensado não mais como ente absoluto. Trata-se, em verdade, de buscar uma reflexão crítica e analítica, permitindo a abertura interpretativa do horizonte de compreensão do aplicador do Direito para novas iniciativas que possam promover transformações sociais. As novas iniciativas devem decorrer da consciência do Promotor/Procurador em promover a participação da comunidade em que atua, avançando para uma nova forma de pensar o Ministério Público, que venha a integrar a Criminologia, a Política Criminal e o Direito Penal.

No âmbito prático, a instituição deve permitir que o Promotor de Justiça/Procurador da República em estágio probatório faça uma análise da situação concreta da realidade indagando sobre os próprios fundamentos de sua intervenção. Trata-se de conhecer a própria subjetividade e as circunstâncias da comunidade, evitando que pré-conceitos ilegítimos acabem por deturpar a tutela de interesses, visto que o exegeta não pode ficar alijado da realidade social.

Exsurge, assim, um dos mais complexos poderes-deveres do Membro do Ministério Público: o "poder-dever de inovar". Especialmente aplicável àqueles que se encontram em estágio probatório, porquanto responsáveis por romper com as amarras e o conservadorismo na instituição, devem os Promotores/Procuradores exercê-lo com moderação e razoabilidade, dentro dos limites traçados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, sempre com amparo no princípio da independência funcional.

A título de exemplo, pode-se mencionar o "Projeto de Segurança Pública Integrada" desenvolvido na cidade de Leme/SP e que tem como escopo integrar todos os órgãos que atuam na repressão à criminalidade. Através de discussões de fluxos entre os órgãos do aparato preventivo e repressivo estatal, ações coordenadas e planejamentos estratégicos, o projeto pretende maximizar a eficiência das atividades estatais referentes à segurança pública, adotando estratégias que vão desde a prevenção da violência doméstica, perpassando pela realização de megaoperações em conjunto com as Polícias Militar, Civil e Rodoviária; a Criação da Central de Acompanhamento do Agressor; o aprimoramento do cumprimento de mandados de prisão e acompanhamento de liberdade provisória; a fiscalização pela Prefeitura Municipal, com apoio das Polícias Militar e Civil, de boates, bares e locais congêneres; a implementação da Central da Perturbação do Sossego, até a efetiva elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública Integrada.

Do mesmo modo, o projeto "Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família", finalista do Prêmio Innovare (2016) na categoria Ministério Público, adota como iniciativa o trabalho das agentes comunitárias de saúde para levar conhecimento qualificado e orientação em relação aos serviços disponíveis e direitos contidos na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06). O projeto propõe a utilização

73 Para uma análise aprofundada do tema, conferir COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim (Org.). *O Futuro do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20.

da rede de assistência que o Estado oferece – como delegacias, promotorias, programas comunitários de capacitação e orientação de emprego, moradia e saúde – na tentativa de modificar o cenário na seara da violência doméstica.

Essas iniciativas atestam que o "Ministério Público do Futuro", em grande medida, depende da pró-atividade e do que fazem hoje seus integrantes. Orientar-se pelas tendências de outras instituições seria perder de vista o que o Ministério Público tem de mais precioso na sua história: o desejo de Promotores e de Procuradores de lutarem pelos interesses da sociedade. O cenário atual, com o sentimento de crise do Direito Penal e do Processo Penal, só pode ser evitado por meio da atuação articulada de seus membros e demanda resposta à altura, diretamente vinculada ao "poder-dever de inovar", através da adoção de iniciativas que possam tornar efetivos os anseios da sociedade.

6. CONCLUSÕES

Atualmente, o Ministério Público passou a desempenhar tarefas que diversas vezes excedem suas atribuições "clássicas", especialmente na seara criminal.

O presente trabalho pretende não apenas traçar diretrizes para a atuação de Membros em estágio probatório, mas também atentar para a importância da tutela dos bens jurídico-penais coletivos e para o fato de que a instituição tem assumido novas atribuições e competências que até então não lhe eram afeitas, aumentando progressivamente seu espaço de atuação no combate à criminalidade, sendo necessário substituir funcionalmente a figura do Promotor de Justiça/Procurador da República como pessoa isolada numa "torre de marfim".

Nesse contexto, o "Ministério Público do Futuro", em grande medida, depende do que fazem hoje seus próprios integrantes, especialmente no que concerne às iniciativas para o combate ao crime ("poder-dever de inovar"). Orientar-se pelas tendências das outras instituições seria perder aquilo que o Ministério Público tem de mais precioso: o desejo de Promotores e de Procuradores de lutarem pelos interesses da sociedade.

Em suma, o atual contexto está a exigir da instituição que leve em conta as demandas sociais, reivindicando e acompanhando a implementação das novas necessidades da comunidade. E, para tanto, o Membro do Ministério Público em estágio probatório precisa potencializar a sua forma de atuação, afastando a burocratização e promovendo o interesse público, de modo a apresentar-se *"como abertura de possibilidades a serviço da construção de uma sociedade que privilegia o jurisdicionado"*.[74]

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP, de 28 de dezembro de 2010. São Paulo/SP, 2010.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo**: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BECK, Ulrich. **Risk society.** Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja".** Ano V, número especial, 2011.

74 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Ministério Público como Superego da Sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. *Sequência* (Florianópolis) [on-line]. 2017, n.76, p.128.

COSTA, Rafael de Oliveira. Aportes da Estrutura das Normas para a Hermenêutica Constitucional. In: ASENSI, Felipe (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais.** 1ed. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015, v. 1, p. 277-290.

_____. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim (Org.). **O Futuro do Ministério Público.** São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20.

_____. Do Ministério Público como Superego da Sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. **Sequência** (Florianópolis) [on-line]. 2017, n.76.

DEMERCIAN, Pedro Henrique; MALULY, Jorge Assaf. **Curso de processo penal.** 6ª ed. São Paulo: Forense, 2010.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Trad. Flávio Paulo Heurer. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Eugênio Paccelli. **Curso de processo penal.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, n. 7, 2013.

VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. **Revista Jurídica Direito & Paz,** v. 34, 2016, p. 224.

SEÇÃO VI – ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

6.1. Diretrizes para a atuação dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório na área penal
Rafael de Oliveira Costa.....371

6.2. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na investigação criminal
Mauro Fonseca Andrade..... 393

6.3. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na execução penal
Franklin Higino Caldeira Filho e Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior.....407

6.4. Abordagem humanizada de vítimas de violência e de outras pessoas em situação de exclusão social: o olhar de uma psicóloga e de um promotor
Claudia Mezzarano Faria, Michel Betenjane Romano e Tiago Cintra Essado.....423

DIRETRIZES ORIENTADORAS À ATUAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

GUIDANCE GUIDELINES TO THE PROSECUTION SERVICE MEMBERS ON PROBATORY STAGE WHILE ON THE CRIMINAL INVESTIGATION

Mauro Fonseca Andrade[1]

Resumo: A atuação criminal do Ministério Público, pela própria natureza dos interesses envolvidos (*ius libertatis* vs. *ius persequendi*), está revestida de enormes cuidados, que se fazem sentir, sobremaneira, no momento mais delicado da persecução penal, que é a fase de investigação. Quando o membro do Ministério Público que atua na fase primária da persecução penal ainda se encontra em estágio probatório, os cuidados devem ser ainda maiores. O presente texto dirige-se a apontar, portanto, algumas situações que merecem maior cautela por parte daquele e das Casas Correicionais do Ministério Público, com uma atenção especial voltada à abertura do procedimento investigatório criminal e ao relacionamento a ser mantido com o Poder Judiciário, os Delegados de Polícia e a imprensa.

Palavras-chave: Investigação criminal. Ministério Público. Estágio probatório Atuação funcional.

Abstract: The Prosecution Service criminal proceeding, by the nature of its subject (ius libertatis vs. ius persequendi), must be done with extreme caution, that is felt, especially, in the criminal prosecution most delicate moment that is the investigational phase. When the Prosecutor, acting in the first part of the criminal prosecution, is still in the probatory stage, the precautions taken must be even greater. The present text is to indicate, therefore, some situations that deserve special caution from him and the Correction Houses of the Prosecution Service, with special attention given to the opening of the criminal investigation procedure and the relationship to be maintained with the Judiciary, the Police and the press.

Keywords: Criminal investigation. Prosecution Service. Probatory stage. Funcional proceeding.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Atuação do Ministério Público na Investigação Criminal Própria. 3. A Atuação do Ministério Público na Investigação Criminal Presidida pelo Poder Judiciário. 4. A Atuação do Ministério Público na Investigação Criminal Presidida pela Polícia Judiciária. 5. Precauções Comuns a Qualquer Tipo de Investigação Criminal. 5.1. A Difícil Relação com a Imprensa. 5.2. Ética na Investigação. 6. Conclusões. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Em qualquer pesquisa que queira ser considerada séria, a abordagem histórica do instituto ou sujeito objeto da análise é, praticamente, um caminho obrigatório. É no trilhar desse percurso que nos é permitido identificar os motivos que levaram à criação daquele instituto ou sujeito, as variações de sua manifestação ao longo do tempo e os motivos que os fizeram se apresentar tal como se encontram na atualidade.

1 Promotor de Justiça/RS. Professor Titular da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito Processual Penal pela Universidade de Barcelona/Espanha.

Em vão, os autores voltados ao estudo do direito processual penal têm buscado a origem para a instituição do Ministério Público. Há quem consiga identificá-la junto aos direitos ateniense e romano[2], e há quem aponte seu surgimento por volta de quatro a cinco mil anos atrás, junto ao direito egípcio[3]. Encarando-o como uma instituição mais recente, há quem encontre seu nascimento na Idade Média[4].

A importância de se fazer esse olhar retrospectivo reside em algo até óbvio: se não soubermos quando ou sob quais circunstâncias algo teve início, muito provavelmente, também não saberemos onde ele terá condições de chegar. Não se trata, portanto, de fazer um trabalho de mera arqueologia jurídica. Trata-se, na verdade, de conhecer o passado para identificar os erros ou problemas verificados, de modo que eles não voltem a ocorrer nesse percurso sem fim que espera o Ministério Público. Como já disse Epiduro, "*Nada nuevo sucederá en todo el tempo que no haya sucedido en el tempo infinito ya pasado*"[5]. Não por acaso, autores das mais variadas culturas jurídicas vêm se dedicando a estudar não só o passado do Ministério Público, senão também como e de qual forma essa instituição irá se projetar no futuro[6].

Tendo por norte, portanto, a diretriz traçada pela Corregedoria Nacional do Ministério Público (*Atuação das Corregedorias no Estágio Probatório dos membros do Ministério Público Brasileiro: O Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro*)[7], nossa colaboração com essa oportunidade de livre pensar voltar-se-á a certas situações já enfrentadas no mundo prático ou no mundo acadêmico, de modo a evitar futuros dissabores não só à instituição do Ministério Público como um todo, mas também, e principalmente, àquela pessoa que recém ingressou nos seus quadros, envolta em um misto de vontade de ajudar e medo de errar: o membro do Ministério Público em estágio probatório.

Como foco de nossa colaboração, traremos à reflexão algumas situações já ocorridas ou com possibilidade de ocorrer na fase primária da persecução penal – a investigação criminal –, em certa medida, fazendo-nos valer da grande novidade institucional proporcionada pelo Conselho Nacional do Ministério Público: a Resolução nº 181, de 2017[8], com a redação dada pela Resolução nº 183, de 2018.

2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PRÓPRIA

Após um longo período de discussões doutrinárias[9] e jurisprudenciais, o Supremo Tribunal Federal, em decisão plenária, deu fim aos questionamentos quanto à constitucionalidade da investigação criminal do Ministério Público, reconhecendo, inclusive, o caráter de repercussão geral àquela decisão[10].

Durante todo o tempo de discussão que o tema levou junto àquela Corte, a postura do Ministério Público nacional, seja por seus membros de modo individualizado, seja por seus entes representativos, nunca foi de aguardar passivamente o reconhecimento da constitucionalidade de sua apuração criminal. Ao contrário, pode-se dizer, até mesmo, que houve incentivo por parte da *instituição* Ministério Público,

2 BORTOLOTTO, Guido. Ministero Pubblico (Materia Penale). In: **Digesto Italiano**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1904 -1911, volume XV, parte seconda, p. 526.

3 VELLANI apud VELLANI, Mario. **Il Pubblico Ministero nel Processo**. Bologna: Nicola Zanichelli, 1965. T. I, p. 15.

4 LEYTE, Guillaume. Les origines médiévales du ministère public. In : CARBASSE, Jean-Marie (Dir.). **Histoire du Parquet**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000. p. 23-54.

5 EPICURO. Fragmentos cuyo propio lugar se ignora. 55. In: **Obras Completas**. 3. ed. Tradução de José Vieira. Madrid: Cátedra Letras Universitarias, 1999, p. p. 117.

6 RASSAT, Michèle-Laure. **Le Ministère Public. Entre son passé et son avenir**. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967. GÓMEZ, Manuel Marchena. El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro. Madrid: Marcial Ponz, 1992.

7 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Edital CNMP – CN nº 00001/2018. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília, edição nº 014. Disponibilização: Segunda-Feira, 22 de janeiro de 2018. Publicação: Terça-Feira, 22 de janeiro de 2018. p. 2-3. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=4625>.

8 Sobre a Resolução nº 181, de 2017 (embora tratando de sua redação original), recomenda-se: FISCHER, Douglas; ANDRADE, Mauro Fonseca (orgs.). **Investigação Criminal pelo Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações Preliminares sobre o Acordo de Não-Persecução: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 37, p. 240-261, 2017. CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABARAL, Rodrigo Leite Ferreira (coords.). **Acordo de Não Persecução Penal. Resolução 181/2017 do CNMP**. Salvador: JusPodivm, 2018.

9 As primeiras obras, em âmbito nacional, dedicadas à investigação criminal do Ministério Público foram: ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2001. SANTIN, Valter Foleto. **O Ministério Público na investigação criminal**. Bauru/SP: Edipro, 2001.

10 STF, Tribunal Pleno, RE nº 593727, rel. Min. Cézar Peluso, rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, j. em 14-05-2015.

no sentido de que aquela investigação criminal viesse a ocorrer, fazendo isso se notar na sua menção em relatórios de atuação funcional e na própria regulamentação feita pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 13, de 2006. Mesmo assim, não há como negar que havia certo ar de tensão institucional, resultado do receio de acolhida definitiva das posições jurisprudenciais contrárias e aprovação das propostas legislativas que aportavam em nosso Congresso Nacional, buscando estabelecer sua inconstitucionalidade.

A partir de 2015, o caminho estava livre para que o procedimento investigatório criminal se unisse ao inquérito civil como instrumento de alta eficiência na apuração e, de certa forma, combatesse aos ilícitos que fossem objeto de sua atenção. Foi aí que um importante ponto passou a nos chamar a atenção, em especial, visando à preservação daqueles membros do Ministério Público ainda em estágio probatório. Diz ele respeito à facultatividade da instauração do procedimento investigatório criminal.

Como bem se sabe, a instauração do inquérito policial, nos termos do artigo 5º do Código de Processo Penal, é obrigatória, desde que presentes os requisitos para tanto[11]. Entretanto, a Resolução nº 181, de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, admite que a investigação criminal do acusador público tenha caráter facultativo[12], autorizando-o, entre outros, a instaurar sua própria investigação criminal ou requisitar a instauração de inquérito policial. E nem poderia ser diferente, dada a possibilidade concreta de ocorrer duplicidade com o trabalho a ser desenvolvido pela polícia judiciária, caso a instauração do procedimento investigatório criminal fosse obrigatória.

É justamente em razão dessa facultatividade que surge uma importante questão: qual o critério a ser levado em consideração à hora de instaurar essa investigação?

O Supremo Tribunal Federal bem que pretendeu, no Recurso Extraordinário nº 593727, dar início a essa discussão, de modo a fixar a tese de que o procedimento investigatório criminal somente teria lugar nos casos de infrações penais de certa potencialidade lesiva, e que viessem a atingir determinados bens jurídicos penalmente tutelados. Pretendeu-se, em âmbito jurisprudencial, criar uma limitação investigatória ao Ministério Público, paradoxalmente, em um julgado onde sua constitucionalidade foi reconhecida, a partir do acolhimento da tese de que ele não pode estar preso às limitações investigatórias da polícia judiciária (teoria dos poderes implícitos[13]). Noutros termos, propôs-se uma limitação investigatória ao Ministério Público, abrangendo hipóteses delitivas em que a própria polícia judiciária, de longa data, vem apresentando dificuldade ou impossibilidade de investigá-las, chocando-se, assim, com o próprio fundamento da teoria dos poderes implícitos.

Não havendo, portanto, qualquer restrição delitiva quanto ao objeto do procedimento investigatório criminal, o que dever ser levado em conta, por parte do membro do Ministério Público, à hora de decidir pela instauração de sua investigação criminal ou pela requisição de abertura de inquérito policial?

Desnecessário lembrar que todo membro do Ministério Público possui independência funcional, o que, dada a inexistência de restrições legais, impede a criação, em âmbito administrativo, de um rol de infrações penais que poderiam, ou não, ser investigadas por essa instituição. Entretanto, a situação dos membros do Ministério Público ainda em estágio probatório é muito delicada, dada, via de regra, sua falta de experiência

11 Artigo 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial **será iniciado**: (...) (destaque nosso).

12 Artigo 2º. Em poder de quaisquer peças de informação, o membro do Ministério Público poderá:
I – promover a ação penal cabível;
II – instaurar procedimento investigatório criminal;
III – encaminhar as peças para o Juizado Especial Criminal, caso a infração seja de menor potencial ofensivo;
IV – promover fundamentadamente o respectivo arquivamento;
V – requisitar a instauração de inquérito policial, indicando, sempre que possível, as diligências necessárias à elucidação dos fatos, sem prejuízo daquelas que vierem a ser realizadas por iniciativa da autoridade policial competente.

13 Sobre a teoria dos poderes implícitos, ver: BUTTÀ, Giuseppe. John Marshall. **'Judicial Review' e Stato Federale**. Milano: Giuffrè, 1998. Em âmbito nacional, ver: BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1932. Tomo 1. FERREIRA, Luis Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. Volume 2.

no trato de temas envolvendo a presidência de uma investigação criminal[14]. É nesse ponto que, respeitada a independência funcional, deve aparecer o papel orientador das Corregedorias-Gerais.

Um primeiro ponto a ser levado em consideração, quanto à instauração, ou não, do procedimento investigatório criminal, é a complexidade do fato a ser apurado. Isso porque, embora o Ministério Público venha demonstrando, a partir de 1988, uma franca ascensão estrutural, a realidade que ainda atinge uma grande parte das localidades onde atuam os seus membros em estágio probatório é de falta de pessoal ou, até mesmo, de estrutura física adequada para suas atividades corriqueiras.

Com isso, está a se alertar para o fato de, apesar das ótimas intenções do membro do Ministério Público, sua realidade de trabalho não o aconselhar a abrir novas linhas de atuação, além daquelas consideradas tradicionais em matéria criminal, quais sejam, atuação em inquéritos policiais, ajuizamento de ações penais de cunho condenatório e atuação em nível processual. Em outras palavras, há a necessidade de uma avaliação sobre a complexidade do que se irá apurar para que se tenha a exata noção se, vulgarmente falando, o membro do Ministério Público em estágio probatório *terá pernas* para levar o procedimento investigatório criminal a bom termo. Do contrário, a investigação criminal do Ministério Público – cuja constitucionalidade foi reconhecida, entre outros fatores, pela respeitabilidade que essa instituição reflete junto ao Supremo Tribunal Federal – poderá dar azo a severas críticas provenientes da sociedade como um todo, quanto à boa utilização dos recursos públicos e do tempo deslocado para tarefas mal concluídas ou mal realizadas.

Um segundo ponto diz respeito ao risco de duplicidade na realização da apuração prévia, ou seja, de o procedimento investigatório criminal ser instaurado em meio a um inquérito policial já em tramitação. Tal tema não foi abordado pelas resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que, até hoje, dedicaram-se a regulamentar a investigação criminal do Ministério Público – Resolução nº 13, de 2006, e Resolução nº 181, de 2017, mesmo com a reforma operada pela Resolução nº 183, de 2018. No entanto, há anos ele é objeto de atenção por parte da doutrina, que aponta consequências e soluções não unânimes em relação à verificação de eventuais duplicidades[15].

Independentemente da linha teórica que se queira seguir, algo nos parece inegável: o risco de desgaste institucional é muito grande com a instauração de um procedimento investigatório criminal que direcione suas atenções para um fato que já é objeto de investigação policial, e as relações futuras com a polícia judiciária e o conceito do Ministério Público junto ao meio social onde seu membro esteja atuando poderão sofrer um sério comprometimento dali para adiante. Além disso, quando o membro do Ministério Público ainda se encontra em estágio probatório, todo e qualquer ruído em sua atuação funcional pode vir a tomar proporções exageradas, justamente para desestabilizá-lo emocional e profissionalmente, de modo a enfraquecer seu padrão de atuação ou, nos casos mais críticos, levá-lo a buscar uma nova localidade para seguir sua trajetória institucional.

Em uma situação como essa, não há fórmulas a serem aplicadas para evitar a duplicidade referida. O que pode haver, isso sim, é um alerta, por parte das Casas Correicionais, aos membros do Ministério Público que possuem vocação ou atribuição investigatória, para que estejam atentos a tal hipótese, respeitando-se, sempre, a independência funcional constitucionalmente garantida.

14 Por certo que não desconhecemos o fato de, há muito tempo, integrantes da polícia judiciária serem aprovados em concursos voltados ao ingresso de novos membros do Ministério Público. Em situações como essa, invariavelmente, o novo membro do Ministério Público, oriundo da polícia judiciária, possui uma larga trajetória na presidência e/ou condução de investigações criminais, superior, não raro, àquela que possuem os membros mais experientes do Ministério Público. Entretanto, essa não é a regra, frente ao número de aprovados nos concursos públicos, razão pela qual se está fazendo essa abordagem no presente tópico.

15 Para maior aprofundamento na abordagem da duplicidade de investigações criminais, ver: ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 273 a 277. DOTTI, René Ariel. O Desafio da Investigação Criminal. **Boletim IBCCrim**, São Paulo, ano 12, nº 138, p. 8, mai. 2004. FARIA, Cristiano Chaves de. A Investigação Criminal Direta pelo MP e a Inexistência de Impedimento/Suspeição para o Oferecimento da Denúncia. **APMP Revista**, São Paulo, ano III, nº 30, p. 37-40, dez./jan. 2000. COSTA, Paula Bajer Fernandes Martins da. Sobre a Posição da Polícia Judiciária na Estrutura do Direito Processual Penal Brasileiro da Atualidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 26, p. 213-221, abr./jun. 1999.

3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PRESIDIDA PELO PODER JUDICIÁRIO

Quando se fala em investigação criminal, é comum vinculá-la, primeiramente, à investigação presidida pela polícia judiciária para, só depois, fazer-se referência à investigação presidida pelo Ministério Público. O que praticamente não é lembrado nos bancos acadêmicos e pela doutrina em geral é que, além daquelas duas, há também uma terceira: a investigação criminal judicial.

Bem sabemos que o objetivo dessas linhas não é centrar nossa análise nesse tipo de investigação, até porque a Resolução nº 181, de 2017 (com a redação dada pela Resolução nº 183, de 2018), dedicou um dispositivo específico em relação a ela, excluindo a possibilidade de o Ministério Público investigar pessoas a quem a investigação criminal judicial se dirige[16]. Entretanto, esta impossibilidade não exclui – e nem poderia – a atuação do Ministério Público junto a ela, a exemplo do que ocorre com as investigações policiais.

Feita essa necessária observação, outra, de caráter mais pragmático, também merece nossa atenção: ao tratarmos das investigações criminais presididas pelo Poder Judiciário, não podemos nos ater somente à hipótese presente no artigo 33, parágrafo único, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, visto que nossa legislação não elenca somente tal hipótese. Como mínimo, também é possível identificar outra investigação criminal – ainda que de urgência – presidida pelo Poder Judiciário. Referimo-nos, portanto, à possibilidade de lavratura de auto de prisão em flagrante pelo magistrado de 1º grau[17].

Por certo que, em se tratando de pessoas com prerrogativa de foro, a hipótese investigatória mencionada na Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, não contará com a atuação de membros do Ministério Público em estágio probatório. Entretanto, a hipótese investigatória atinente à lavratura de auto de prisão em flagrante pela autoridade judicial poderá ocorrer, embora francamente incomum, já no primeiro dia de atuação funcional do novel membro do Ministério Público. Diante disso, o que fazer? Ou, melhor, o que não fazer?

Deparando-se com o exercício desse direito por parte do magistrado de 1º grau, o cuidado a ser tomado pelo membro do Ministério Público em estágio probatório dirá respeito a evitar o direcionamento de qualquer requisição àquele magistrado. Melhor explicando, sabido é que a Constituição Federal previu, dentre as funções do Ministério Público, "requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais" (inciso VIII do *caput* do artigo 129). Portanto, o poder requisitório do acusador público está voltado, no que diz respeito à complementação de investigação criminal, somente àquela presidida pela polícia judiciária.

O motivo para isso é até simples: tratando-se a requisição de uma *ordem*, a separação dos Poderes não admite que venha o Poder Judiciário a receber ordem de outro Poder de Estado ou mesmo instituição que, formalmente, sequer inserida em um deles está em termos constitucionais.

É possível imaginar o grau de estremecimento nas relações entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, caso o acusador público viesse a utilizar mal uma simples palavra – *requisitar*, em lugar de *solicitar* –, a fim de dar execução à sua boa intenção de melhor instruir determinada apuração, ainda que ela se afigure como uma investigação de urgência, como é o caso do auto de prisão em flagrante. Todavia, seguindo-se o exemplo acima narrado, nada que uma boa orientação correicional para evitar um mal-

16 Diz o seu artigo 1º, § 2º: "A regulamentação do procedimento investigatório criminal prevista nesta Resolução não se aplica às autoridades abrangidas pela previsão do art. 33, parágrafo único, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979". No mesmo sentido, mas em caráter muito anterior, já afirmamos que: "Quanto às investigações criminais realizadas pelo Poder Judiciário, há que se ter em conta que tipo de investigação se trata. Se elas disserem respeito às investigações instauradas contra magistrados, por certo que não há como prosperar qualquer investigação criminal distinta da judicial, seja ela presidida pelo Ministério Público ou mesmo pela polícia judiciária, por se tratar de uma prerrogativa dos magistrados serem investigados somente por seus pares. E isso se aplica independentemente de o delito haver sido cometido no exercício das suas funções, pois a Lei Orgânica da Magistratura Nacional não faz a mesma ressalva existente em relação aos membros do Ministério Público brasileiro" (ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. 2. ed. Ob. cit., p. 274).

17 CPP, artigo 307. Quando o fato for praticado em presença da autoridade, ou contra esta, no exercício de suas funções, constarão do auto a narração deste fato, a voz de prisão, as declarações que fizer o preso e os depoimentos das testemunhas, sendo tudo assinado pela autoridade, pelo preso e pelas testemunhas e remetido imediatamente ao juiz a quem couber tomar conhecimento do fato delituoso, **se não o for a autoridade que houver presidido o auto.** (destaque nosso)

estar com potencial para durar anos entre profissionais que podem se encontrar no início de suas carreiras profissionais.

4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PRESIDIDA PELA POLÍCIA JUDICIÁRIA

Não há como negar que o inquérito policial é a investigação criminal por excelência em nosso país, pois, ao contrário do procedimento investigatório criminal, aquela é tratada por nossa legislação como uma apuração de existência obrigatória, frente à prática de infrações penais de iniciativa pública incondicionada. Isso faz com que a relação do inquérito policial com o Ministério Público seja muito próxima, tendo essa relação início, na vida de todos os membros dessa instituição, em seu primeiro dia de atuação funcional.

Essa proximidade vem sendo fomentada por ambas as instituições envolvidas – polícia judiciária e Ministério Público – em investigações criminais realizadas em conjunto, o que levou o Poder Legislativo a dar maior atenção a essa nova realidade. Nesse sentido, um importante passo foi dado pela lei que dispõe sobre as organizações criminosas (Lei nº 12.850, de 2013), ao fazer referência ao acompanhamento, por parte do Ministério Público, de inquérito policial instaurado pela Corregedoria de Polícia, nos casos em que forem constatados elementos indicativos da participação de policial na prática de crimes elencados naquela lei[18]. A questão que se põe, portanto, é: o que se entende por esse *acompanhamento*?

Tratando-se de investigação criminal presidida por Delegado de Polícia, seu regramento pode ser encontrado no Código de Processo Penal e, mais recentemente, na Lei nº 12.830, de 2013. Sendo assim, o primeiro cuidado diz respeito ao papel a ser exercido pelo membro do Ministério Público designado para acompanhar aquele inquérito policial: a ele caberá o mesmo tipo de atuação comumente exercida em outros tantos inquéritos policiais, com a diferença de que poderão ser discutidas, entre a autoridade policial e o membro do Ministério Público, as estratégias de atuação apuratória, bem como ser informado sobre datas de depoimentos e diligências a serem realizadas. Em outras palavras, jamais se pode perder de vista que a condução da investigação criminal é do Delegado de Polícia, não havendo, assim, qualquer espécie de *copresidência* do inquérito policial, a ser exercida entre aquele e o membro do Ministério Público.

Por consequência, ainda que o membro do Ministério Público venha a encontrar falhas na condução do inquérito policial, é preciso que ele não se reporte a funcionários hierarquicamente inferiores à autoridade policial – escrivães, agentes ou inspetores de polícia – à hora de buscar saná-las.

Sua relação deve ser estabelecida e mantida com o Delegado de Polícia que preside aquela apuração, seja na informalidade – se a autoridade policial assim o permitir –, seja em caráter oficial, com a requisição de diligências investigatórias, tal como lhe autoriza a Constituição Federal (inciso VIII do *caput* do artigo 129). Qualquer postura em sentido contrário poderá dar margem a mais um foco de exposição pública e de criação de atritos institucionais desnecessários, sobretudo, em investigações policiais que o legislador demonstrou a necessidade de haver um trabalho conjunto por parte das principais instituições encarregadas da investigação criminal em nosso país[19].

5. PRECAUÇÕES COMUNS A QUALQUER TIPO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Várias são as questões que podem ser elencadas para a obtenção de melhores resultados nas investigações presididas pela polícia judiciária e pelo Poder Judiciário. Tamanho é o seu rol que ele, sequer, comportaria os limites traçados para o presente texto.

18 Artigo 2º, § 7º. Se houver indícios de participação de policial nos crimes de que trata esta Lei, a Corregedoria de Polícia instaurará inquérito policial e comunicará ao Ministério Público, que designará membro para acompanhar o feito até a sua conclusão.

19 Embora o presente texto verse sobre a atuação do membro do Ministério Público na investigação criminal em específico, de bom tom lembrar que esse cuidado também merece ser tomado na atuação voltada ao exercício do controle externo da atividade policial, tal como prevê o inciso VII do *caput* do artigo 129 da Constituição Federal.

Ainda assim, como mínimo, dois são os pontos que entendemos merecer maior atenção por parte dos membros do Ministério Público, e, particularmente, daqueles que se encontram em estágio probatório. Referimo-nos, pois, às relações a serem estabelecidas com os meios de comunicação e a ética na condução da investigação criminal.

5.1. A difícil relação com a imprensa

Junto ao direito estrangeiro, em países onde o Ministério Público é o responsável pela investigação criminal, várias foram as críticas feitas a essa instituição, em razão do comportamento apresentado por alguns de seus membros junto aos meios de comunicação, mais voltados à autopromoção de sua atuação – os *suplicantes plaudite*, como já referiram Suetônio[20] e Schopenhauer[21] – ou à exposição midiática das pessoas investigadas. Exemplos disso foram encontrados na Itália[22] (Operação Mãos Limpas) e França[23], situações que foram oportunisticamente invocadas, quase duas décadas atrás, como argumentos para que, ao Ministério Público brasileiro, não fosse reconhecida sua legitimidade investigatória criminal.

Não há como negar que essa situação, hoje em dia, atinge uma diminuta parcela dos membros do Ministério Público, razão pela qual, aliás, o Conselho Nacional do Ministério Público chegou a expedir a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 01 de novembro de 2016, dispondo, entre outros temas, sobre a liberdade de expressão e o uso das redes sociais por parte dos membros do Ministério Público[24]. No entanto, este não é um problema a ser enfrentado somente pelo Ministério Público, em virtude de aquele também estar presente nas investigações criminais policiais[25] e judiciais[26].

Independentemente de quem venha a presidir determinada investigação criminal, o certo é que, em relação ao membro do Ministério Público, é preciso que ele esteja atento não só em não ceder aos encantos de uma promoção pessoal fácil – e momentânea – proporcionada por alguns veículos de comunicação. Quanto a isso, o período de estágio probatório serve, dentre outros fatores, para alertar ao novel membro do Ministério Público quanto a esse risco, pois não só sua imagem e credibilidade poderão ser afetadas de modo individual, senão também, a imagem e credibilidade do próprio Ministério Público.

Mais que esse cuidado, é preciso, de igual maneira, que ele esteja preparado para evitar as artimanhas que o mundo da comunicação se utiliza para sobreviver em um mercado informativo cada vez mais voraz. Aqui entra, portanto, a atuação orientadora das Casas Correicionais não só alertando sobre a relação *membro do Ministério Público e imprensa* (busca de notoriedade por parte do acusador público), mas também sobre a relação *imprensa e membro do Ministério Público* (busca de informação, por parte da imprensa, junto ao Ministério Público).

Na busca por um *furo jornalístico* ou, singelamente, por aumentar exponencialmente o número do público consumidor de suas notícias (venda de jornais e revistas, matérias *caça-cliques* de sites[27], programas televisivos ou radiofônicos de notícias), certos meios de comunicação chegam a exercer verdadeira pressão e perseguição sobre as autoridades que presidem investigações criminais ou que, de alguma maneira – como é o caso do Ministério Público –, possuem contato com ela. Tudo isso, feito na busca de uma simples

20 SUETONIO. El divino Augusto. 99, 1. In: **Vida de los Doce Césares**. Libro II. Madrid: Editorial Gredos, 2001, p. 216. Tomo 93.

21 SCHOPENHAUER, Arthur. **A Arte de Conhecer a Si Mesmo**. Tradução de Jair Barboza e Silvana Cobucci Leite. Martins Fontes: São Paulo, 2014, p. 17.

22 GRINOVER, Ada Pellegrini. O Crime Organizado no Sistema Italiano. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 12, out./dez. 1995, p. 85.

23 MORAIS FILHO, Antônio Evaristo. O Ministério Público e o Inquérito Policial. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 19, jul./set. 1997, p. 105.

24 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília, edição nº 205. Disponibilização: Quinta-Feira, 3 de novembro de 2016. Publicação: Sexta-Feira, 4 de novembro de 2016. p. 1-5.

25 LOPES JR., Aury Celso L. A Crise do Inquérito Policial e a Investigação Controlada pelo Ministério Público. **Informativo !TEC**, Porto Alegre, ano 1, nº 3, out./dez. 2000, p. 7.

26 SANTOS, Andrés de la Oliva. Dos cuestiones sobre el Estatuto del Ministerio Fiscal: Ascensos y nombramientos e independencia del Ministerio Público (A propósito del nombramiento de nuevo Fiscal Jefe de la Fiscalía de la Audiencia Nacional). **Revista de Derecho Procesal**, Madrid, nº 3, 1997, p. 640.

27 Por matérias *caça-cliques*, referimo-nos àqueles títulos usados em sites de notícias, onde o nome da matéria se mostra claramente chamativo ou bombástico, a fim de captar, junto ao leitor, uma curiosidade irrefreável para saber o que traz aquela matéria oculta atrás de um simples acesso à seguinte página web.

informação que antecipe o conteúdo de um depoimento já prestado ou os rumos que a investigação irá tomar, ainda que essa (im)postura conduza à perda de privacidade por parte daquelas autoridades[28].

Não se está, aqui, a denegrir ou pregar a criação de obstáculos ao trabalho da imprensa. Longe disso!

Bem se sabe que a liberdade de imprensa recebe proteção constitucional (artigo 220 e seguintes), mas também é preciso pensar na preservação da intimidade e da integridade moral das autoridades envolvidas com investigações criminais, de modo a permitir que elas igualmente exerçam livremente seu direito de ir e vir, sem o risco de estarem sendo – literalmente – perseguidas, onde quer que elas estejam, provocando ou à espera de um simples deslize[29].

Em suma, todo e qualquer cuidado na relação a ser mantida entre o Ministério Público e a imprensa é mais que salutar. Por vezes – não há como negar –, ela se faz necessária. No entanto, a nós parece que essa relação deva se dar em caráter oficial, sempre intermediada ou, como mínimo, mediada, pelos serviços institucionais de imprensa, presentes em cada Procuradoria-Geral de nosso país.

Se, como já disse Honoré de Balzac, "Os homens da justiça se entendem melhor uns com os outros"[30], não será de todo errado pensar o mesmo em relação aos homens da imprensa.

5.2. Ética na investigação

Várias são as questões de ordem ética que poderiam motivar as linhas que virão a seguir. A própria relação com a imprensa seria uma delas, mas preferimos abordá-la em separado, a fim de que fosse merecedora de um maior destaque.

O que mais nos chama a atenção, quanto à postura ética a ser observada em toda e qualquer investigação criminal, diz respeito à própria finalidade dessa apuração.

No que diz respeito ao inquérito policial, a legislação em vigor não mais apresenta um conceito da investigação criminal presidida pela autoridade policial, tal como se fazia notar no revogado Decreto nº 4.824, de 1871[31]. Passados mais de 140 anos, o legislador voltou suas atenções para melhor regular o papel do Delegado de Polícia na condução do inquérito policial, aproveitando a oportunidade para, junto à Lei nº 12.830, de 2013, também apontar qual seria o objetivo dessa apuração[32]. O traço em comum que aparece em ambas, portanto, é o objetivo apontado para o inquérito policial: ao longo de todo esse tempo, ele se presta, segundo o legislador, a apurar as circunstâncias das infrações penais, sua materialidade e autoria.

Em caminho diverso – e, na nossa visão, correto – preferiu trilhar o Conselho Nacional do Ministério Público, ao regular o procedimento investigatório criminal. Atendo-se ao destino da investigação criminal presidida pelo Ministério Público, foi definido que ela serve "como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal"[33].

28 Nesse sentido, Francesco Carnelutti foi muito feliz ao expor tal situação, vivida por certas autoridades públicas italianas de sua época. Segundo ele, "Policías y magistrados, de vigilantes se convierten en vigilados por grupos de voluntarios dispuestos a señalar cada uno de sus movimientos, a interpretar cada uno de sus gestos, a publicar cada una de sus palabras" (CARNELUTTI, Francesco. **Las Miserias del Proceso Penal**. 3. reimp. Traduzido por Santiago Sentís Melendo. Santa Fe de Bogotá [Colombia]: Editorial Temis, 1999, p. 47-48).

29 Como já tivemos oportunidade de afirmar, "é bom que se deixe claro que a autoridade investigante, seja ela qual for, não é a única responsável pela exposição publicitária do investigado, devendo muitas das críticas hoje existentes ser divididas com os próprios meios de comunicação. Se há alguém que busca os holofotes para autopromover-se, também há alguém que os acende. Ou então já estão eles acesos esperando um mínimo descuido por parte da autoridade investigante, para que uma frase ou expressão mal-empregadas possam ser interpretadas de forma distorcida, colocando esta autoridade pública, juntamente com o investigado, no centro de uma exposição midiática, a partir de uma situação não desejada por ela" (ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. 2. ed. Ob. cit., p. 149).

30 BALZAC, Honoré de. O Gabinete das Antiguidades. In: **A Comédia Humana. Estudos de Costumes e Cenas da Vida Provinciana**. 3. ed. Tradução de Elza Lima Ribeiro, Gomes da Silveira e Lia Corrêa Dutra. São Paulo: Biblioteca Azul, 2013, p. 958. vol. 6.

31 Artigo 42. O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminoso, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices, devendo ser reduzido a instrumento escrito.

32 Artigo 2º, § 1º. Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

33 Resolução 181, art. 1º. O procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

A diferença redacional não pode ser apontada como altamente significativa, mas a mensagem que a normativa do Conselho Nacional do Ministério Público dá aos membros dessa instituição é muito clara: o procedimento investigatório criminal não se presta a simplesmente apurar as circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais, fatores que, sabidamente, justificam o ajuizamento de toda e qualquer ação penal condenatória (pública ou privada). Melhor dizendo, aquele instrumento de apuração igualmente se destina a preparar os fundamentos para o juízo de não propositura da ação penal pública.

Com isso, quer-se dizer que o perfil a ser adotado pelos membros do Ministério Público, de acordo com o entendimento de seu Conselho Nacional, é no sentido de que, durante a instrução do procedimento investigatório criminal, não devem ser enveredados esforços unicamente para o levantamento do material informativo que justifique o ajuizamento da acusação. Chegando ao conhecimento de seu presidente a existência de elementos que justifiquem o não ajuizamento daquela, também é seu dever proceder ao levantamento de tais informações. Do contrário, não só a diretriz do Conselho Nacional do Ministério Público estará sendo violada, mas também os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade, que norteiam a atuação de todo e qualquer integrante da Administração Pública.

Isso significa dizer que a linha de atuação do membro do Ministério Público irá variar segundo o tipo de investigação criminal em que esteja atuando, presidindo-a ou sendo um interveniente? Por certo que não, visto que a incidência daqueles princípios se dá sobre o integrante da Administração Pública, e não em determinados locais onde essa atuação venha a ocorrer. Portanto, mesmo no inquérito policial, o membro do Ministério Público deve pautar sua atuação na busca de elementos não só voltados ao ajuizamento da sua ação penal, senão também àqueles que possam justificar o seu não ajuizamento.

Longe de ser uma preocupação unicamente nossa ou do Conselho Nacional do Ministério Público, o mau direcionamento da investigação criminal é objeto de atenção também, e há muito mais tempo, no direito comparado. A obrigatoriedade de o Ministério Público, em sua investigação criminal, buscar elementos também voltados à inocência do investigado se faz presente nos códigos processuais penais da Alemanha[34] e Itália[35], que, há várias décadas, preocuparam-se em evitar que o discurso de ódio, ocasionalmente presente em seu meio social, também viesse a atingir as pessoas que fazem parte da acusação pública[36].

Enfim, se essa é uma realidade presente em países que apresentavam – e apresentam – um índice de criminalidade muito inferior ao apresentado no Brasil, por certo que essa *recomendação* é mais que oportuna em nosso país, em especial, para a formação dos membros do Ministério Público em estágio probatório, evitando que sua atuação esteja unicamente voltada à busca de culpados, e assim pautando seu proceder em uma longeva e profícua vida funcional.

6. CONCLUSÕES

O início de uma atividade, qualquer que seja ela, é sempre motivo de preocupação por parte de quem é responsável por sua execução. Quando essa atividade está voltada à preservação dos interesses mais importantes de uma sociedade, a preocupação não faz parte somente do dia a dia daquela pessoa, mas também de quem está ao seu lado para proporcionar que essa atividade não só venha a ser exercida, como também que seja exercida da melhor forma possível.

34 Section 160
[Investigation Proceedings]
(2) The public prosecution office shall ascertain not only incriminating but also exonerating circumstances, and shall ensure that evidence, the loss of which is to be feared, is taken.

35 Art. 358. Attivita' di indagine del pubblico ministero 1. Il pubblico ministero compie ogni attivita' necessaria ai fini indicati nell'articolo 326 e svolge altresi' accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini.

36 Isso não quer dizer, por oportuno, que o princípio do contraditório deva vir a incidir em toda e qualquer investigação criminal. Como se sabe, além de ele somente incidir em um ambiente denominado *processo*, aquele princípio diz respeito ao direito de o acusado conhecer e rebater os termos da acusação, bem como, as informações ou provas que a sustentem. Sobre o princípio do contraditório, ver: ANDRADE, Mauro Fonseca. **Sistemas Processuais Penais e seus Princípios Reitores**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 138-148.

No que diz respeito às carreiras públicas, o período de estágio probatório é um momento ímpar na vida funcional de todo agente público (ou agente político sujeito ao estágio), onde muitos erros podem ser evitados ou, até mesmo, corrigidos, não necessariamente com imposição ou o medo de imposição de sanções disciplinares, mas com as orientações e acompanhamentos realizados pelas Casas Correicionais. Como já disse Voltaire, "Os exemplos corrigem muito mais do que as repreensões"[37].

Se essa é uma realidade que se aplica a todas as carreiras públicas, a carreira de membro do Ministério Público não poderia ser diferente. E, no que se refere à sua atuação na esfera criminal – mais especificamente, em sua fase de investigação –, os cuidados necessitam ser mais que redobrados.

As tentações do deslumbramento com uma carreira nova e cheia de atrativos, e as armadilhas que são colocadas no caminho para que ela seja ofuscada ou, até mesmo, obstaculizada são realidades que exigem a máxima atenção não só por parte do novel integrante dos quadros do Ministério Público. Neste contexto – e não poderia ser diferente – também estão inseridas as Casas Correicionais, em seu árduo trabalho de auxiliar na moldagem de uma postura profissional que venha a contribuir com a verdadeira missão do Ministério Público: retribuir à sociedade o grau de confiança que ela lhe concedeu na Constituição Federal de 1988.

7. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2001.

_____. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Sistemas Processuais Penais e seus Princípios Reitores**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

_____; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Observações Preliminares sobre o Acordo de Não-Persecução Penal: da inconstitucionalidade à inconsistência argumentativa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 37, p. 240-261, 2017.

BALZAC, Honoré de. O Gabinete das Antiguidades. In: **A Comédia Humana. Estudos de Costumes e Cenas da Vida Provinciana**. 3. ed. Tradução de Elza Lima Ribeiro, Gomes da Silveira e Lia Corrêa Dutra. São Paulo: Biblioteca Azul, 2013. vol. 6, p. 805-972.

BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1932. Tomo 1.

BORTOLOTTO, Guido. Ministero Pubblico (Materia Penale). In: **Digesto Italiano**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1904 -1911, volume XV, parte seconda, p. 524-604.

BUTTÀ, Giuseppe. **John Marshall. 'Judicial Review' e Stato Federale**. Milano: Giuffrè, 1998.

CARNELUTTI, Francesco. **Las Miserias del Proceso Penal**. 3. reimp. Traduzido por Santiago Sentís Melendo. Santa Fe de Bogotá (Colombia): Editorial Temis, 1999.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Edital CNMP – CN nº 00001/2018. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília, edição nº 014. Disponibilização: Segunda-Feira, Segunda-Feira, 22 de janeiro de 2018. Publicação: Terça-Feira, 22 de janeiro de 2018. p. 2-3. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=4625>.

37 VOLTAIRE. **O Ateu e o Sábio**. Tradução de Antônio Geraldo da Silva. São Paulo: Escala, 2006, p. 42.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Diário Eletrônico do CNMP**. Brasília, edição nº 205. Disponibilização: Quinta-Feira, 3 de novembro de 2016. Publicação: Sexta-Feira, 4 de novembro de 2016. p. 1-5.

COSTA, Paula Bajer Fernandes Martins da. Sobre a Posição da Polícia Judiciária na Estrutura do Direito Processual Penal Brasileiro da Atualidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 26, p. 213-221, abr./jun. 1999.

CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABARAL, Rodrigo Leite Ferreira (coords.). **Acordo de Não Persecução Penal**. Resolução 181/2017 do CNMP. Salvador: JusPodivm, 2018.

DOTTI, René Ariel. O Desafio da Investigação Criminal. **Boletim IBCCrim**, São Paulo, ano 12, nº 138, p. 8, mai. 2004.

EPICURO. Fragmentos cuyo propio lugar se ignora. In: **Obras Completas**. 3. ed. Tradução de José Vieira. Madrid: Cátedra Letras Universitarias, 1999, p. 117-120.

FARIA, Cristiano Chaves de. A Investigação Criminal Direta pelo MP e a Inexistência de Impedimento/ Suspeição para o Oferecimento da Denúncia. **APMP Revista**, São Paulo, ano III, nº 30, p. 37-40, dez./jan. 2000.

FERREIRA, Luis Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. Volume 2.

FISCHER, Douglas; ANDRADE, Mauro Fonseca (orgs.). **Investigação Criminal pelo Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

GÓMEZ, Manuel Marchena. **El Ministerio Fiscal:** su pasado y su futuro. Madrid: Marcial Ponz, 1992.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Crime Organizado no Sistema Italiano. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 12, p. 76-86, out./dez. 1995.

LEYTE, Guillaume. Les origines médiévales du ministère public. In. CARBASSE, Jean-Marie (Dir.). **Histoire du Parquet**. Paris : Presses Universitaires de France, 2000. p. 23-54.

LOPES JR., Aury Celso L. A Crise do Inquérito Policial e a Investigação Controlada pelo Ministério Público. **Informativo !TEC**, Porto Alegre, ano 1, nº 3, p. 6-7, out./dez. 2000.

MORAIS FILHO, Antônio Evaristo. O Ministério Público e o Inquérito Policial. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº 19, p. 105-110, jul./set. 1997.

RASSAT, Michèle-Laure. **Le Ministère Public. Entre son passé et son avenir**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

SANTIN, Valter Foleto. **O Ministério Público na investigação criminal**. Bauru/SP: Edipro, 2001.

SANTOS, Andrés de la Oliva. Dos cuestiones sobre el Estatuto del Ministerio Fiscal: Ascensos y nombramientos e independencia del Ministerio Público (A propósito del nombramiento de nuevo Fiscal Jefe de la Fiscalía de la Audiencia Nacional). **Revista de Derecho Procesal**, Madrid, nº 3, p. 599-648, 1997.

SCHOPENHAUER, Arthur. **A Arte de Conhecer a Si Mesmo**. Tradução de Jair Barboza e Silvana Cobucci Leite. Martins Fontes: São Paulo, 2014.

SUETONIO. El divino Augusto. 99, 1. In: **Vida de los Doce Césares**. Libro II. Madrid: Editorial Gredos, 2001, p. 103-220. Tomo 93.

VELLANI, Mario. **Il Pubblico Ministero nel Processo**. Bologna: Nicola Zanichelli, 1965. Tomo I.

VOLTAIRE. **O Ateu e o Sábio**. Tradução de Antônio Geraldo da Silva. São Paulo: Escala, 2006.

SEÇÃO VI – ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

6.1. Diretrizes para a atuação dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório na área penal
Rafael de Oliveira Costa 371

6.2. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na investigação criminal
Mauro Fonseca Andrade 393

6.3. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na execução penal
Franklin Higino Caldeira Filho e Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior 407

6.4. Abordagem humanizada de vítimas de violência e de outras pessoas em situação de exclusão social: o olhar de uma psicóloga e de um promotor
Claudia Mezzarano Faria, Michel Betenjane Romano e Tiago Cintra Essado 423

DIRETRIZES ORIENTADORAS À ATUAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA EXECUÇÃO PENAL

LEADING GUIDELINES ABOUT PENAL EXECUTION TO THE ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTORS IN PROBATIONARY STAGE

Franklin Higino Caldeira Filho[1]
Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior[2]

Resumo: O presente trabalho visa a fornecer diretrizes para a atuação de membros do Ministério Público oficiantes na Execução Penal. Para tanto, sintetiza a evolução histórica da pena, com o surgimento e falência da prisão, da restrição de liberdade e do sistema punitivo como um todo. Sugere alternativas para a obtenção das finalidades da pena, em especial seu aspecto ressocializante pela participação da comunidade. Discorre sobre a missão institucional do Ministério Público na execução da pena à luz de suas funções constitucionais. Apresenta orientações à atuação prática do membro oficiante perante a execução penal.

Palavras-chave: Ministério Público. Execução penal. Prisão. Alternativas. Missão institucional.

Abstract: *The present work aims to give guidelines for the performance of Prosecution Office's members that act in the criminal execution. In order to do so, it synthesises the penalty's historical evolution, with the arising and decay of the prison, of the liberty's restriction and of the punitive system as a whole. It suggests alternatives for the achievement of the penalty's objectives, notably its resocializing aspect by the community's participation. It discourses over the Prosecution's Office institutional mission in the penalty execution in light of its constitutional roles. It presents guidance to the member's practice in the penalty execution.*

Keywords: *Prosecution Office. Penalty execution. Prison. Alternatives. Institutional mission.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Surgimento da pena privativa de liberdade. 3. Falência da prisão e do sistema punitivo. 4. Participação da sociedade. 5. Missão do Ministério Público na execução penal. 6. Aspectos práticos. 7. Conclusão. 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O modelo carcerário atual confirma a realidade das práticas prisionais "perdidas"[3], com resultados negativos para a sociedade e para o indivíduo que é selecionado pelo sistema para cumprir a pena privativa

1 Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais – MPMG. Mestre em Ciências Penais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG

2 Advogado. Mestrando em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

3 "Penas perdidas" expressão empregada por Louk Hulsman para definir o falho e burocratizante sistema penal, que acaba aplicando medidas punitivas que não atendem aos reais objetivos da sociedade, servindo tão somente para despersonalizar e dessocializar o condenado, impondo um "sofrimento estéril" (p. 63). Inspirado em "Penas Pedidas", Eugênio Raúl Zaffaroni publicou *Em busca das penas perdidas*, que dedicou a Louk Hulsman.

de liberdade. O presente texto sugere a possibilidade da transformação do sistema, com a utilização de instrumentos jurídicos já existentes e com o envolvimento da comunidade, que deve ser conscientizada da sua responsabilidade e formada para assumir seu papel transformador, sendo o Ministério Público o fio condutor para articular e sedimentar uma nova política penitenciária.

Não se trata da mera substituição da pena privativa de liberdade, atualmente "pena perdida", mas da racional escolha de um novo mecanismo, com orientação filosófica e política para estruturar o sistema punitivo/reintegrador.

Vale sempre recordar que, em sua origem remota, a pena não significava outra coisa senão a vingança à agressão sofrida, desproporcional em relação à ofensa e sem qualquer preocupação com a Justiça, sendo a prisão reservada como meio de "detenção" do infrator até a execução da pena imposta. Assim, em Roma, e por toda a Idade Média, aguardava o encarcerado o momento da execução da pena, geralmente de morte ou penas corporais e infamantes.

Contudo, gradativamente, o encarceramento foi tomando a feição de pena e, especialmente a partir do século XV, foi-se acentuando a substituição das penas corporais pela pena de prisão, sendo utilizados torres e subterrâneos de castelos e fortalezas.[4]

Decisiva influência nessa mutação da pena, com a adoção da prisão, exerceu a Igreja, diante da utilização, desde a mais alta Idade Média, da prisão canônica, de regime celular, com o objetivo da regeneração moral do criminoso pela penitência e arrependimento.

Portanto, a prisão surgiu como um grande avanço, substituindo as penas corporais, afastando a violência e a crueldade das antigas punições, tornando-se um acesso à "humanidade". Todavia, suas consequências para o encarcerado, cada dia mais evidenciadas – rompimento das relações com a família e com o grupo social a que pertence, ausência de ocupação, privação sexual, violência física, abandono comunitário, infantilização e dessocialização – impedem a realização da finalidade maior da pena: a restauração do homem, a morte do criminoso no homem.

Com sua singular visão, apontou Foucault que:

> O afrouxamento da severidade penal no decorrer dos últimos séculos é um fenômeno bem conhecido dos historiadores do direito. Entretanto, foi visto, durante muito tempo, de forma geral, como se fosse um fenômeno quantitativo; menos sofrimento, mais suavidade, mais respeito e "humanidade". Na verdade, tais modificações se fazem concomitantes ao deslocamento do objeto da ação punitiva. Redução de intensidade? Talvez. Mudança de objetivo, certamente. [sobre o objeto da pena] pois não é mais o corpo, é a alma.[5]

Apesar dessas observações, parece inquestionável seu posicionamento, quando, após apontar os inconvenientes da prisão, afirma ser "ela a detestável solução, de que não se pode abrir mão". Contudo, sequer o progresso científico foi capaz de encontrar um caminho para o eficaz exercício da pretensão punitiva.

O modelo atual está em crise, perdeu a sua legitimidade. Necessita com urgência resolver suas questões fundamentais (a legitimação, a fundamentação e a justificação da pena), sem as quais não realizará as verdadeiras pretensões sociais, consistentes na reinserção do desviante e na integração da comunidade no sistema punitivo.

De outro norte, mesmo conhecendo as teorias fundamentais sobre a finalidade das penas, falha o vigente sistema pela inexistência de qualquer orientação científica e planejada.

Ocorrido o crime, a sociedade deseja e espera a aplicação de severa punição, consequência prevista em razão da realização do tipo penal. Todavia, acaba por assistir, omissivamente, às ações improdutivas

4 BRUNO, Aníbal. *Direito Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1884. p.376.

5 FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. 42ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2014. p.21.

do Estado, que deixa impune o infrator e, quando chega a puni-lo, ou o faz indevidamente pela aplicação inadequada dos instrumentos sancionatórios clássicos, ou peca pela resistência em empregar mecanismos punitivos avançados, já incorporados ao ordenamento jurídico pátrio e previstos em legislações penais modernas.

O Estado simplesmente ainda não conseguiu equacionar, de modo satisfatório, o binômio punição/recuperação, evidenciando esse fato tanto aos olhos da comunidade quanto aos do infrator.

Ao seu turno, falha o Estado também sob a ótica do delinquente, que se vê privado da oportunidade de quitar dignamente seu débito para com a comunidade, perdendo a chance de aprender com seu erro e se ver reinserido (ou inserido) no seio social, sendo submetido a tratamento desumano, cruel e degradante.

É preciso apreender com Beccaria, pois "um crime já cometido, para o qual já não há mais remédio, só pode ser punido pela sociedade política para impedir que os outros homens cometam outros semelhantes na esperança da impunidade".[6]

Não sem razão, Bitencourt afirma que

> entre os delinquentes e a sociedade se levanta um muro que impede uma concreta solidariedade com os delinquentes ou inclusive entre estes. A separação entre honestos e desonestos que ocasiona o processo de criminalização é uma das funções simbólicas do castigo e um fato que impossibilita a realização do objetivo ressocializador.[7]

Em igual sentido, Rodrigues *et al* quando observam que a exacerbada 'espetacularização' do fenômeno da agressão na *mídia* em geral e a iminência de sua 'naturalização' – denunciam os estudiosos dessa problemática – obscurecem as perspectivas do convívio social satisfatório pela incontrolabilidade de sua ocorrência e de seus efeitos nefastos e destrutivos.[8]

A sociedade precisa enxergar a gravidade do problema, quem sabe aceitando a questão prisional como uma epidemia, sendo a grande maioria do corpo social extraordinariamente suscetível ao fenômeno, por não estar imunizada.

Outra não pode ser a conclusão: o sistema punitivo vigente está plenamente equivocado. E não serão as já corriqueiras modificações na lei, os incontáveis relatórios ou a mera construção de mais estabelecimentos prisionais que irão alterar essa realidade.

Tem absoluta razão Baratta quando registra que a intervenção do sistema punitivo parece não pretender "defender os mais fracos da prepotência dos mais fortes. A resposta penal é, sobretudo, uma resposta 'simbólica e não instrumental'. Ou seja, real e eficaz". Isso acontece porque o "controle penal intervém sobre os efeitos e não sobre as causas da violência", atua sobre "pessoas e não situações", empregando ação "reativa e não preventiva", sem efetiva preocupação com o lento e burocrático processo de intervenção penal.[9]

Por outro lado, a crise penitenciária, bem potencializada pela mídia, não permite a identificação dos mecanismos aptos a ultrapassar as dificuldades.

Esse estado de insatisfação e de indignação generalizadas com a ineficiência do sistema é justamente o que vem a fertilizar ideias, levando a concluir por uma teoria bastante ousada e factível de ser posta em prática: empregar com inteligência e estratégia as penas substitutivas[10] e o regime aberto como "fatores contaminantes" da comunidade, aproximando-a do delinquente para romper uma arraigada prevenção cultural que sabota qualquer tentativa de humanização do sistema punitivo, sugerindo que tal aproximação

6 BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2ª Edição. São Paulo: Edipro, 2017. p.41.

7 BITENCOURT, Cezar Roberto. *O objeto socializador na visão da criminologia crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 247.

8 RODRIGUES, Aroldo. ASSMARM Eveline Maria Leal. BERNARDO, Jablonski. *Psicologia social*. 20ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 477.

9 BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1997. p. 50 e 254.

10 Apesar da advertência de Vargas (1998), que considera inútil e ilusório o instituto das penas restritivas.

se dê com a adoção do método de recuperação de presos da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC).

A vivência de uma outra realidade poderá ser a senha para a redução sensível de toda violência produzida na sociedade, formando-se o que poderia ser denominado de psicologia social comunitária[11] *penitenciária*[12], com a construção de um espaço único, buscando-se a redução do etiquetamento do desviante, procurando-se evitar a infantilização e a dessocialização do encarcerado, integrando-se a comunidade (verdadeiramente) nas tarefas de execução das penas.

2. SURGIMENTO DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE

Embora a prisão e a privação da liberdade não sejam novidade na história da humanidade, tendo, desde a antiguidade, sido associadas como resposta da sociedade à criminalidade, nem sempre elas constituíram pena a ser ordinariamente aplicada em face do comportamento criminoso.

Até a Baixa Idade Média, assumia a privação de liberdade função meramente processual e acautelatória, para garantir a interrupção da prática criminosa e a presença do investigado/acusado em julgamento e eventual cumprimento de pena, mas representava, também, fator de estímulo à confissão.

Veja-se que as Ordenações Afonsinas, que vigeram de 1446 a 1512, previam o procedimento que deveria ser seguido pelo juiz, logo após a prisão de alguém:

> depois que alguém for preso, não deve ser solto em nenhum caso, a menos que cite a parte a cujo requerimento foi preso [...]. E depois que for citado uma vez, venha o acusador com libelo contra o acusado, e deem-lhe o trelado dele, e venha responder, alegando por sua parte algumas exceções, se as houver. [...] E se o confessar, o juiz o julgue segundo o merecimento do feito.[13]

Percebe-se, então, que a prisão não era pena cominada ao delito, mas tão somente controle sobre o corpo e liberdade do investigado/acusado, até que se decidisse sobre sua culpa e fosse aplicada a pena devida, em disciplina que foi praticamente reproduzida nas Ordenações Manuelinas (1512/1603) e Filipinas (1603/1830 – no Brasil).

Já as penas, isto é, a retribuição oficial à conduta criminosa, operavam diretamente sobre o corpo do condenado, das mais diversas, criativas e cruéis formas: para o crime de lesa-majestade, as Ordenações Filipinas previam que "será condenado que morra morte natural cruelmente"[14]; já para o crime de sodomia, "toda pessoa, de qualquer qualidade que seja, que pecado de sodomia, por qualquer maneira, cometer, seja queimado e feito por fogo em pó, para que nunca de seu corpo e sepultura possa haver memória [...]"[15].

Embora referidas normas aparentem *prima facie* completa irracionalidade, Foucault identificou nos suplícios duas funções específicas.

A primeira delas dizia respeito à exposição pública de terrível espetáculo punitivo em face do condenado, para dissuadir os demais indivíduos da prática delitiva, pois "seu corpo [do culpado] mostrado, passeado, exposto, supliciado, deve ser como o suporte público de um processo que ficará, até então, na sombra; nele, sobre ele, o ato de justiça deve-se tornar legível para todos"[16].

11 A psicologia social comunitária, empregando o método da conscientização, procura trabalhar com grupos populares a fim de que assumam progressivamente seu papel de sujeitos de sua própria história, com capacidade de compreender e enfrentar os problemas criados por uma sociedade tão injusta e desigual.

12 A introdução da qualificação de penitenciária pretende assegurar a formação de um subsistema na psicologia social comunitária capaz de permitir a formação da consciência da comunidade para atuar em grupo na questão prisional, permitindo a modificação da realidade imposta.

13 PORTUGAL, *Ordenações Afonsinas*. Livro V, p. 22 (1446). Linguagem por nós adaptada para o vernáculo atual. Disponível em:<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/l5pg22.htm>.

14 *Idem*. *Ordenações Filipinas*. Livro V, p.1154, (1603). Linguagem por nós adaptada ao vernáculo atual. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1154.htm>

15 *Ibidem*. p.1162.

16 FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. 42ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 45.

A segunda função, política, revela a vingança pessoal do governante diante do delito, porque "o crime, além de sua vítima imediata, ataca o soberano, pois a lei vale como a vontade do soberano; ataca-o fisicamente, pois a força da lei é a força do príncipe"[17]. Continua o autor:

> Deve-se conceber o suplício, tal como é ritualizado ainda no século XVIII, como um agente político. Ele entra logicamente no sistema punitivo, em que o soberano, de maneira direta ou indireta, exige, resolve e manda executar os castigos, na medida em que ele, através da lei, é atingido pelo crime.[18]

Após a metade do século XVIII, porém, os suplícios passam a ser alvo de intensas críticas, direcionadas pelo movimento reformista, composto principalmente por teóricos do iluminismo. O horror das penas não só agredia o sentimento humanitário dos pensadores da Ilustração, mas também passou a reverter contra os seus próprios aplicadores, diante da indignação que a crueldade e desproporcionalidade causava no espírito das classes populares, incitando-lhes a revolta contra as autoridades.

A principal e mais relevante formulação teórica sobre a inadequação do sistema penal veio pelo corpúsculo *Dos Delitos e das Penas,* do italiano Cesare Beccaria, que se debruçou sobre a finalidade das penas, cujo fim "não é atormentar e afligir um ser sensível, nem desfazer um crime que já foi cometido"[19], uma vez que "um crime já cometido, para o qual já não há mais remédio, só pode ser punido pela sociedade política para impedir que os outros homens cometam outros semelhantes na esperança da impunidade"[20].

Dessa forma, Beccaria propôs sobre a função e proporcionalidade das penas:

> Os castigos têm por fim único impedir o culpado de ser nocivo futuramente à sociedade e desviar seus concidadãos das sendas do crime. Entre as penas e na maneira de aplicá-las proporcionalmente aos delitos, é mister, pois, escolher os meios que devem causar no espírito público a impressão mais eficaz e durável, e, ao mesmo tempo, menos cruel no corpo do culpado[21].

Da finalidade das penas decorria, portanto, a inadequação dos suplícios, ante à não consecução de seus objetivos, pois "não é o rigor dos suplícios que previne o crime com mais segurança, mas a certeza do castigo". Com efeito, "a perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável, causará sempre uma impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta uma esperança de impunidade"[22]. Em relação ao aspecto social da prevenção dos delitos, desde então já se apercebia o que hoje parece óbvio, embora frequentemente ignorado: "enfim, o meio mais seguro, mas ao mesmo mais difícil de tornar os homens menos inclinados a praticar o mal é aperfeiçoar a educação"[23].

Foucault reconhece que a crítica dos reformistas levou ao declínio e abandono dos suplícios; admite, também, que, na prática, seguiu-se a adoção da prisão e da pena restritiva de liberdade como sucedânea dos castigos corporais e forma de "desonerar a justiça" do constrangimento de impor punições:

> A punição vai se tornando a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências; deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consequência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade, não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro; [...] por essa razão, a justiça não mais assume publicamente a parte de violência que está ligada ao seu exercício. O fato de ela matar ou ferir já não é mais a glorificação de sua força, mas um elemento intrínseco a ela e que ela é obrigada a tolerar e muito lhe custar ter de impor. [...] A execução da pena vai se tornando um setor autônomo, em que um

17 *Ibidem*. p.52.

18 *Ibidem*. p.55.

19 BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2ª Edição. São Paulo: Edipro, 2017. p.52.

20 *Ibidem*. p.41.

21 *Ibidem*. p.52/53.

22 *Ibidem*. p.67.

23 *Ibidem*. p.109.

> mecanismo administrativo desonera a justiça, que se livra desse secreto mal estar por um enterramento burocrático da pena.[24]

Eis que surge, e rapidamente se difunde pelo mundo ocidental, a pena restritiva de liberdade, embora dos argumentos filosóficos e pragmáticos que levaram à extinção dos suplícios não se pudesse concluir que a prisão fosse a solução natural ou mesmo adequada:

> Sem dúvida, a prisão é prevista, mas entre outras penas [...] a ideia de uma reclusão penal é explicitamente criticada por muitos reformadores. Porque é incapaz de responder à especificidade dos crimes. Porque é desprovida de efeitos sobre o público. Porque é inútil à sociedade, até nociva: é cara, mantém os condenados na ociosidade, multiplica-lhes os vícios. [...] A prisão em seu todo é incompatível com toda essa técnica da pena-efeito, da pena-representação, da pena-função geral, da pena-sinal e discurso. Ela é a escuridão, a violência e a suspeita.[25]

3. FALÊNCIA DA PRISÃO E DO SISTEMA PUNITIVO

O mesmo Foucault, o qual já alertava que a prisão não seria uma decorrência necessária dos questionamentos humanistas e pragmáticos, assevera a sua total inadequação aos fins que se pretende e vai além, afirmando que ela efetivamente incentiva a proliferação do crime:

> A prisão não pode deixar de fabricar delinquentes. Fabrica-os pelo tipo de existência que faz os detentos levarem; que fiquem isolados nas celas, ou que lhes seja imposto um trabalho inútil, para o qual não encontrarão utilidade, é de qualquer maneira não 'pensar no homem em sociedade; é criar uma existência contra a natureza inútil e perigosa'; queremos que a prisão eduque os detentos, mas um sistema de educação que se dirige ao homem pode ter razoavelmente como objetivo agir contra o desejo da natureza?[26]

Nesse ponto, Bitencourt dele não diverge e reconhece que "a crítica à pena de prisão tem sido tão persistente, que se pode afirmar, sem exagero, que a prisão está em crise"[27]. O autor elenca os aspectos mais frequentes do questionamento da prisão e disserta sobre eles:

> I) A prisão como fator criminógeno: fatores materiais, psicológicos e sociais dos presídios favoreceriam e oportunizariam o desenvolvimento da criminalidade, embora seja de se admitir não haver estudos precisos a esmiuçar a exata influência da prisão ou da personalidade do detento para tanto.[28]
>
> II) A prisão fomenta elevados índices de reincidência: embora sejam valores relativos, seria possível analisar a porcentagem de egressos do sistema prisional que a ele retornam como base para concluir seu fracasso na prevenção específica.[29]
>
> III) A prisão gera efeitos sociológicos negativos: como instituição total, enseja a passividade do interno, impõe-lhe a desculturização e suscita-lhe a criação de consciência coletiva, dentro da subcultura carcerária (prisionalização), que é axiologicamente antagônica à sociedade livre e, por isso, impede a ressocialização.[30]
>
> IV) A prisão gera efeitos psicológicos negativos: embora não se possa afirmar com segurança a existência de uma psicose específica advinda da vida no cárcere, é certo que essa faz intensificar os processos clínicos preexistentes, como transtornos paranóides, depressões e reduções drásticas de auto-estima, todos os quais poderiam contribuir para as frequentes tendências suicidas do detento.[31]

24 FOUCAULT, Michel. *Op. Cit*. p.14/15.

25 *Ibidem*. p.112/113.

26 *Ibidem*. p.260/261.

27 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão – causas e alternativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.143.

28 *Ibidem*. p.145/148.

29 *Ibidem*. p.149/152.

30 *Ibidem*. p.152/175.

31 *Ibidem*. p.175/182.

> V) O problema sexual nas prisões: a repressão dos instintos sexuais poderia levar a problemas físicos e distúrbios psíquicos e de personalidade do interno, com consequências, inclusive, para sua vida conjugal e familiar, o que, por sua vez, dificulta sua ressocialização.[32]

Vê-se, então, que a pena restritiva de liberdade, mormente em sua modalidade de regime fechado ou como *instituição total*[33], não somente deixa de alcançar a prevenção geral e específica, mas enseja a reincidência e fomenta novos crimes. Ademais, além de falhar na finalidade de ressocialização, acarreta efeitos sociológicos, psicológicos e biológicos negativos no detento.

Todavia, a falência do modelo prisional ou de aplicação das penas restritivas de liberdade não se exaure em si mesma, mas compõe contexto mais amplo de crise do sistema punitivo como um todo.

Zaffaroni resume as críticas ao sistema punitivo, notadamente no que tange à América Latina, como sendo de ordem abstrata e concreta. A primeira delas diz respeito à valoração do dever ser expresso pelo discurso jurídico-penal, isto é, se "a planificação criminalizante pode ser considerada como meio adequado para a obtenção dos fins propostos"[34]. Nesse sentido, o equívoco na formulação do conteúdo deontológico-normativo do direito penal tornaria o discurso jurídico penal falso, "porque se desvirtua como planificação (dever ser) de um *ser que ainda não é,* para se converter em um *ser que nunca será*, ou seja, que *engana, ilude ou alucina*"[35].

Já no plano concreto, exige-se que "os grupos humanos que integram o sistema penal operem sobre a realidade de acordo com as pautas planificadoras assinaladas pelo discurso jurídico-penal"[36]. Assim, a crítica do autor argentino reside na circunstância, comum aos países da América Latina, de que os operadores do sistema penal sequer atuariam conforme a lei.[37]

Assim, não bastasse a deficiência do sistema punitivo no plano abstrato, por não constituir deontologicamente meio adequado à consecução de seus objetivos, as normas já falhas não são concretizadas por seus operadores, inobservantes da legalidade.

4. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

Como perspectiva para a modificação do sistema, afigura-se absolutamente recomendável que a sociedade seja incluída no processo de restauração do condenado, podendo ser adotado o modelo desenvolvido pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC.

Com origem em São José dos Campos/São Paulo, a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados iniciou suas atividades em 1972, a partir do trabalho realizado, nos estabelecimentos prisionais, por um grupo de voluntários da pastoral carcerária, tendo à frente o incansável advogado Mário Ottoboni.

Sentindo a necessidade de ampliar suas atividades para realizar singular trabalho penitenciário, a APAC transformou-se em 1974 em entidade civil de direito privado, sendo, estatutariamente, considerada como "órgão auxiliar da Justiça", fato que permitiu a redução (longe de eliminar) da resistência encontrada nos órgãos do Poder Público.

Como entidade civil, "órgão auxiliar da Justiça", a APAC, agora estruturada, passou a exercer, além da assistência espiritual, a assistência jurídica aos encarcerados, direcionando toda a sua força para a inserção

32 *Ibidem*. p.183/191.

33 "As instituições totais se caracterizam por serem estabelecimentos fechados que funcionam em regime de internação, onde um grupo relativamente numeroso de internados vive em tempo integral. A instituição funciona como local de residência, trabalho, lazer e espaço de alguma atividade específica, que pode ser terapêutica, correcional, educativa etc. Normalmente há uma equipe dirigente que exerce o gerenciamento administrativo da vida na instituição." (GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1987. *apud* BENELLI, Silvio José. *A Instituição total como agência de produção de subjetividade na sociedade disciplinar*. Estud. psicol. (Campinas) vol.21 no.3. Campinas: 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2004000300008>.

34 ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p.18.

35 *Ibidem*. p.19.

36 *Ibidem*. p.18.

37 *Ibidem*. p.21 e 26.

social do homem, após o cumprimento da pena privativa de liberdade, tendo a oportunidade, também, de defender a universalidade do seu método.

A metodologia empregada pela APAC diverge completamente da proposta pública punitiva ou dos modelos penitenciários de que se tem notícia, pelos menos não há semelhança com nenhum sistema que se conheça.

A originalidade do seu Método começa pelo tratamento multidisciplinar, não ficando a APAC adstrita ao saber jurídico. Apresenta uma nova concepção de prisão, abandonando-se o modelo "panóptico", passando o espaço a servir o homem, em todas as necessidades, eliminando-se o processo de destruição do próprio homem a partir da arquitetura prisional, espaço também destinado à sociedade, verdadeiro projeto restaurador comunitário.

Esse processo comunitário de valorização do condenado produz a "recuperação de duplo efeito": a reconstrução moral do sentenciado e o tratamento da própria sociedade, libertando-a para a construção de comportamentos positivos direcionados para a integração social de pessoas encarceradas.

A transformação da sociedade também deve figurar como um objetivo a ser desenvolvido. Sem ela, com certeza, qualquer trabalho prisional será uma *Execução Penal Perdida*, pois que, restaurado o homem sem a "recuperação" da sociedade excludente, o processo de inserção social dos condenados não irá concretizar-se.

É imperioso envolver a sociedade na questão penitenciária, indica o bom senso, demonstrando, sem subterfúgios, que a pena privativa de liberdade é temporária e que não existe recuperação por exclusiva obra divina.

Os operadores do sistema punitivo devem também reduzir a distância que os separa da sociedade, interagindo-se, sem retórica, com a coletividade, a destinatária do "produto" humano carcerário.

Coerente em seu trabalho, sempre procurando valorizar o homem, estabelecendo (ou fortalecendo) os princípios morais, a APAC resgata o indivíduo (rotulado de delinquente) selecionado pelo sistema penal.

No método da APAC, são respeitadas (e efetivadas) as construções doutrinárias acerca da finalidade da pena privativa de liberdade.

A retribuição, equivocadamente apresentada como finalidade da pena, é exercida com o cumprimento da pena privativa de liberdade, segundo o regramento penitenciário em vigor.

De outro norte, a prevenção possui ampla visibilidade no modelo da APAC.

Sob o enfoque da prevenção geral, tem-se a efetivação dos aspectos positivo e negativo, porquanto a sociedade "livre", assistindo à verdadeira execução da pena privativa de liberdade, verificando os resultados, tem a plena confiança no sistema punitivo e, ainda, sofre a possível coação psicológica impeditiva da prática de novos delitos.

Na prevenção especial positiva, ocorre o resultado efetivo do trabalho, pois condições são oferecidas ao sentenciado para o retorno ao chamado "mundo livre". Importante repetir: são oferecidas condições. Inexiste "tratamento" compulsório.

Esse modelo prisional pode ser entendido como mecanismo de ressocialização construtiva, sem a clássica ideia da prevenção especial positiva, na qual o sentenciado exerce papel passivo (e submisso) diante do compulsório "tratamento" aplicado pelo Estado. Não se trata da formação de um "bom preso"[38].

Por ocasião da Reintegração Social, ao encarcerado são oferecidos mecanismos substitutivos das carências sofridas no denominado "mundo livre", composto de saúde, educação, lazer, profissionalização e assistência jurídica e familiar, exercício garantidor pleno da cidadania.

38 THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.148.

Dessa forma, o cumprimento da pena privativa de liberdade poderá ser conduzido com objetivos utilitários para a sociedade e para o desviante, sempre estruturados em pretensões humanitárias, podendo realizar-se, conforme Gomes e Molina, "um notável giro para o concreto, o real, o histórico, o empírico, no momento de avaliar a efetividade do sistema e a qualidade da sua intervenção no problema criminal"[39].

A orientação de Gomes e Molina é válida na medida em que sustenta a necessidade da imediata adoção de providências mais concretas que puramente dogmáticas[40].

As construções acadêmicas somente podem ser consideradas válidas se importarem transformações sociais positivas. Permanecendo no mundo abstrato, no plano "ideal", representam conhecimento sem utilidade social (sem efetividade social).

A ressocialização penal implica uma nova perspectiva em que a pena privativa de liberdade – já decantada como medida estigmatizante, dessocializadora, desagregadora e destrutiva, reservada para as situações problemáticas extremadas – deve ser executada com a cabal observância dos princípios humanitários, inclusive da justiça distributiva, atuando como medida utilitária de duplo efeito: utilidade para a sociedade e utilidade para o infrator.

Ora, esse é o ponto fundamental do trabalho da APAC, a qual abandona o plano abstrato, saindo do imobilismo que domina a realidade dos operadores jurídicos, para transformar-se em fonte de solidariedade humana, realizando, plenamente, o Estado Social.

Dessa forma, os efeitos negativos da pena privativa de liberdade são praticamente neutralizados, transformando o ambiente prisional, paradoxalmente, em palco real de liberdades, formando o condenado para se integrar, conscientemente, na sociedade.

Como sugestão para o envolvimento da comunidade, registra-se o seguinte fluxo de atividades:

1º - Reunião de conscientização e apresentação do programa, envolvendo juízes, promotores, autoridades municipais e comunidade, com a convocação de associações, igrejas, sindicatos patronais e profissionais, clubes de serviço, etc., oportunidade em que devem ser identificados os recursos (prestação pecuniária, verbas públicas e doações comunitárias) para a execução do projeto.

2º - Formação da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados local, segundo as peculiaridades próprias.

3º - Realização de curso, sob a orientação da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, para a formação e capacitação de voluntários.

4º - Levantamento das instituições municipais com possibilidade de receber o prestador de serviço à comunidade, com a realização de curso para a explicação do projeto, procurando demonstrar a importância da participação de toda a sociedade.

5º - Celebração de convênio para a execução da pena de prestação de serviço à comunidade.

6º - Identificação de espaço público para o cumprimento do regime aberto e da pena de limitação de fim de semana.

7º - Transferência dos beneficiários das penas e medidas alternativas à prisão diretamente para a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que terá a responsabilidade de encaminhá-los para as entidades recebedoras da prestação de serviço à comunidade, realizando, previamente, curso para a conscientização dos condenados e beneficiários, fomentando o trabalho individualizado.

8º - Apresentação de relatório mensal sobre o cumprimento do regime aberto e das penas restritivas de direitos.

39 GOMES, Luiz Flávio & MOLINA, Antônio García-Pablos de. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.382.

40 *Ibidem*. p.536.

5. DA MISSÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXECUÇÃO DA PENA

O Ministério Público é instituição permanente e essencial à administração da Justiça; nisso não há qualquer novidade, pois o diz a Constituição da República, em seu artigo 127. Suas incumbências são igualmente notórias; a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Interessa, porém, definir o sentido e o alcance do comando constitucional para a atuação ministerial, que tem sido vista como *missão*:

> Dada sua especificidade, a Constituição da República conferiu ao Ministério Público missão peculiar, que delimita o campo de sua atuação. [...] A palavra "missão" aqui é utilizada em dois dos seus sentidos: (i) como "poder dado a alguém para fazer alguma coisa: encargo, incumbência": (ii) como "compromisso, obrigação, dever imposto ou contraído". Assim, no novo pacto social brasileiro, consubstanciado na Constituição vigente, a sociedade conferiu ao Ministério Público a incumbência e o compromisso-dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, para dar concretude ao objetivo estratégico da República. Trata-se de missão histórica de largo e profundo alcance, implicando intervenção transformadora da realidade.[41]

Ao Ministério Público é dado, então, o poder-dever de velar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; trata-se de sua missão histórica institucional.

Além disso, é sua função institucional "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (artigo 129, inciso II, CRFB). Segundo Di Pietro, no que estamos de pleno acordo, a redação constitucional indubitavelmente "realçou o seu papel de fiscal da aplicação da lei, que, em última instância, se enquadra na função de controle de legalidade".[42]

Essas atribuições fizeram com que a figura do Ministério Público se assemelhasse àquela do *Ombudsman*, que nos países nórdicos exerce o papel de Defensor do Povo ou Ouvidor-Geral, recebendo críticas, denúncias ou reclamações acerca dos agentes e serviços públicos[43]. Porém, é de se notar que a atuação ministerial é dotada de ainda maior eficácia, pois "tem o poder de receber denúncias de irregularidades ou verificá-las *ex officio*, apurar a irregularidade e, se for o caso, propor a ação cabível para proteção dos interesses públicos lesados"[44].

A proteção do interesse público pelo *Parquet* tanto mais será efetiva quanto mais sua atuação for vista pelos dois aspectos de sua essencialidade à Justiça: como órgão provocador do Judiciário (função processual) e como instituição defensora de valores (função axiológica-ideológica):

> E não há dúvida de que o Ministério Público, em suas atribuições, constitui função essencial à Justiça, considerada essa nos dois sentidos assinalados: Justiça como instituição, posta em movimento pela atuação dos membros do Ministério Público; e Justiça como valor mencionado já no preâmbulo da Constituição, como essencial a uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.[45]

Segue-se que a defesa da ordem jurídica e a fiscalização da aplicação da lei, qualquer que seja o seu âmbito, são notas marcantes da instituição, nos contornos dados pela nova era constitucional. Como elementos essenciais que lhe são inerentes, irradiam seus postulados para as demais funções institucionais, as quais, processuais e axiológicas, não podem ser vistas de forma isolada, mas em conjunto e harmonia com as exigências de sua missão histórica.

41 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p.109.

42 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como instituição essencial à justiça. In: BRITO, Carlos Vinicius Alves (coord.). *Ministério Público:* reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. p.09.

43 "Costuma-se comparar o Ministério Público ao *Ombudsman*. Mas, na realidade, tal como está disciplinado hoje, seus poderes são maiores do que os do *Ombudsman*. Este recebe denúncias de irregularidades ou age *ex officio*, porém não dispõe de poder repressivo nem pode anular ou revogar o ato praticado pela autoridade. Ele apura as irregularidades, dando ensejo às autoridades de serem ouvidas e de defenderem seus atos. Todos os anos, ele encaminha um minucioso relatório ao Parlamento; é a publicidade dada às suas atividades e a força da opinião pública que dão eficácia ao controle." (*Idem*. p.10).

44 *Ibidem*. p.10.

45 *Ibidem*. p.11.

Assim é que se torna imperioso abandonar a visão das funções do Ministério Público como estanques e engessadas, para se enxergá-las dinâmicas e inter-referenciais, sob a ótica dos valores constitucionais. Isso implica, por exemplo, que a titularidade da ação penal seja, também, a defesa da ordem jurídica.

> [...] a busca equilibrada dos limites que devem balizar a relação de interesses sociais que não se excluem, mas se complementam: (i) o interesse de prevenção e repressão ao crime e (ii) o interesse de defesa da dignidade e dos direitos fundamentais da pessoa do investigado / acusado. Com essa postura, a contribuição do Ministério Público será decisiva para fazer com que o Direito Penal cumpra os objetivos que hoje são apenas declarados, seguindo na direção de um Direito Penal mínimo conformado aos princípios do Estado Democrático de Direito. Como sujeito ativo da persecução penal, seja na fase investigativa, seja na processual, pode contribuir de forma determinante no aperfeiçoamento dos procedimentos e do processo penal para que eles se transformem, numa perspectiva constitucional, democratizante e garantista, em verdadeiros instrumentos de realização de escopos do sistema de Administração da Justiça.[46]

De fato, maior exemplo disso é a possibilidade – melhor vista como dever – de o promotor postular a absolvição do réu, quando convencido de sua inocência, porque sua atuação deve corresponder à promoção e à fiscalização da execução da lei:

> No caso específico do MP, nas ações penais públicas é a lei que traça a diretriz de sua atuação: artigo 257 do Código de Processo Penal, *verbis*: "O Ministério Público promoverá e fiscalizará a execução da lei". Esta é sua função. Pela leitura do dispositivo legal citado, verifica-se que o MP, como parte na ação penal pública, não esta obrigado a promovê-la, única e exclusivamente para obter a condenação do réu, mas antes sua atuação, nesta qualidade, é a de velar, usando de todos os meios possíveis, pela correta aplicação da lei, tanto processual quanto material, que no processo se resume na obtenção de uma sentença legal e justa.[47]

De todo o exposto, admite-se que atuação do Ministério Público na execução penal tenha sido paradoxal e lamentavelmente negligenciada pela literatura especializada; poucas são as obras acadêmicas que, destinadas a esmiuçar a atuação ministerial, seus princípios e objetivos, dispõem-se a mencionar referida atribuição; quando o fazem, não raro se limitam a repetir os termos da Lei de Execuções Penais (artigo 68 da Lei nº 7210/84).

Essas circunstâncias não são, porém, surpreendentes e nem representam um problema limitado a si mesmo; são antes o sintoma de um problema muito mais amplo que é a falência do próprio sistema punitivo, sobre o qual já se discorreu nos tópicos anteriores. Desde o seu surgimento, a pena de prisão não é senão causa de vergonha e embaraço às instituições da justiça, tendo sido, por isso, relegada às sombras da administração burocrática. Natural, então, que ao ostracismo material se seguisse o esquecimento acadêmico e teórico.

Percebe-se, contudo, que as funções da Promotoria de Justiça com atribuições junto à Vara de Execuções Penais se ligam diretamente às já mencionadas funções constitucionais essenciais do Ministério Público, quais sejam, a defesa da ordem jurídica e a fiscalização da aplicação da lei, como instrumentos de garantia da justiça processual e axiológica.

Deveras, não se pode encarar a intervenção ministerial na execução da pena como mera continuidade necessária à acusação criminal. Em verdade, diversas são as dessemelhanças entre uma e outra; essa última, apesar das considerações anteriores, tem a tônica do exercício da titularidade da ação penal; aquela configura típica defesa da ordem jurídica e fiscalização da aplicação da lei. A Promotoria Criminal se pauta

46 GOULART, Marcelo Pedroso. *Op. Cit*. p.170.

47 CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 09.

precipuamente por juízos de culpabilidade[48], de caracterização do crime e do criminoso. A Promotoria da Execução Penal visa à satisfação dos objetivos da pena; reprovação, prevenção geral e específica.[49]

Em suma, as atribuições do Ministério Público na execução penal nada mais configuram do que a especificação de sua missão histórica institucional, como instrumento essencial de realização da justiça processual e axiológica, pressupondo a defesa da ordem jurídica e a fiscalização da lei para garantir o interesse público, cuja efetividade, neste âmbito, em especial, se vincula à consecução das finalidades da pena.

6. ASPECTOS PRÁTICOS

Conforme salientado, o que se espera do membro do Ministério Público com atribuição na execução penal, concretamente, é a adoção das seguintes medidas tendentes a conferir efetividade à consecução das finalidades da pena, sem prejuízo daquelas inseridas no art. 68 da LEP:

1º - Fiscalizar a "guia de recolhimento" (art. 105 da LEP), inclusive com a verificação de possível existência de causas extintivas da punibilidade, em especial a prescrição.

2º - Velar pela rigorosa observância dos critérios para a progressão de regime, inclusive com a apuração de eventuais faltas graves.

3º - Verificar a regularidade do procedimento relativo ao livramento condicional, funcionando na cerimônia indicada no art. 137 da LEP e advertindo o liberando sobre a importância do período de prova, bem como sobre as consequências da sua revogação (art. 141 e 142 da LEP), podendo adotar, quando o caso recomendar, a medida prevista no art. 145 da LEP. Cumprido o período de prova, previamente à extinção da pena (art. 90 do CP), requerer a juntada da folha de antecedentes e a certidão criminal para fins do art. 89 do CP.

4º - Aferir, com a publicação do decreto de indulto e comutação de penas, o preenchimento dos requisitos fixados pelo Presidente da República (art. 84, XII, da CRFB).

5º - Examinar a regularidade do cumprimento da suspensão condicional da execução da pena e integralizado o período de prova, previamente à extinção da pena (art. 82 do CP), requerer a juntada da folha de antecedentes e a certidão criminal para fins do art. 81, § 2º, do CP.

6º - Promover as conversões previstas no art. 44, §§ 4º e 5º, do CP, e no art. 180 da LEP, com a garantia do contraditório e da ampla defesa.

7º - Fiscalizar a remição pelo estudo e pelo trabalho.

8º - Adotar medidas para o cumprimento da pena de limitação de fim de semana e do regime aberto.

9º - Inspecionar regularmente os estabelecimentos prisionais para averiguar o atendimento do mandamento constitucional do "respeito à integridade física e moral" do custodiado (art. 5º, XLIX, da CRFB), com a utilização dos instrumentos necessários para garanti-lo.

10º - Supervisionar o cumprimento da medida de segurança detentiva e preventiva, inclusive com a fiscalização do Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico.

48 Em sentido amplo, para abarcar todos os elementos do injusto penal.

49 Conforme disciplina do artigo 59 do Código Penal, que adotou a teoria mista da pena, "que conjuga a necessidade de reprovação com a prevenção do crime, fazendo, assim, com que se unifiquem as teorias absoluta e relativa, que se pautam, respectivamente, pelos critérios da retribuição e da prevenção." (GRECO, Rogério. *Código Penal Comentado*. 5ª edição. Niterói: Impetus, 2011. p.102.).

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que:

- A prática penitenciária atual confirma a crítica acadêmica às *penas perdidas*.
- A privação de liberdade nem sempre configurou uma pena aplicada como retribuição a um delito praticado, tendo sido utilizada, até a Idade Moderna, como medida cautelar processual e de estímulo à confissão.
- A ideia da prisão e das penas privativas de liberdade sucederam, na prática, às penas corporais supliciantes e infamantes, malgrado não decorrem do pensamento reformista iluminista, que, desde então, já lhes apontava os malefícios.
- Não somente o modelo prisional, como o próprio sistema punitivo estão em crise, por não atingirem seus objetivos de prevenção geral e específica e acarretarem ainda mais prejuízos criminológicos, sociológicos, psicológicos e biológicos ao condenado.
- As APACs, como alternativa ao modelo prisional tradicional, com a inclusão da comunidade nas tarefas de execução penal.
- A missão do Ministério Público na execução penal, à luz de suas funções constitucionais essenciais, refere-se à defesa da ordem jurídica e fiscalização da aplicação da lei, restando a efetividade de sua atuação vinculada à consecução das finalidades da pena.
- No exercício de suas atribuições, o membro do Ministério Público deve dirigir sua atuação para o real objetivo da execução penal, sem dúvida identificado com a reinserção social dos apenados, inclusive com a adoção das medidas sugeridas no presente trabalho.

8. REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal.** Rio de Janeiro: Revan, 1997.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 2ª Edição. São Paulo: Edipro, 2017.

BENELLI, Silvio José. **A Instituição total como agência de produção de subjetividade na sociedade disciplinar**. Estud. psicol. (Campinas) vol.21 no.3. Campinas: 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2004000300008>.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **O objeto socializador na visão da criminologia crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **Falência da pena de prisão - causas e alternativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRUNO, Aníbal. **Direito Penal.** Rio de Janeiro: Forense, 1884

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como instituição essencial à justiça. In: BRITO, Carlos Vinicius Alves (coord.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 42ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GOMES, Luiz Flávio & MOLINA, Antônio García-Pablos de. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado.** 5ª edição. Niterói: Impetus, 2011

PORTUGAL, **Ordenações Afonsinas.** Livro V, p. 22 (1446). Linguagem por nós adaptada para o vernáculo atual. Disponível em:<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/l5pg22.htm>.

_____. **Ordenações Filipinas**. Livro V, p.1154, (1603). Linguagem por nós adaptada ao vernáculo atual. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1154.htm>.

RODRIGUES, Aroldo; ASSMARM, Eveline Maria Leal; BERNARDO, Jablonski. **Psicologia social.** 20ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2001

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SEÇÃO VI – ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM ALGUMAS ÁREAS IMPORTANTES DAS ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

6.1. Diretrizes para a atuação dos membros do Ministério Público em Estágio Probatório na área penal
Rafael de Oliveira Costa 371

6.2. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na investigação criminal
Mauro Fonseca Andrade 393

6.3. Diretrizes orientadoras à atuação de membros do Ministério Público em Estágio Probatório na execução penal
Franklin Higino Caldeira Filho e Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior 407

6.4. Abordagem humanizada de vítimas de violência e de outras pessoas em situação de exclusão social: o olhar de uma psicóloga e de um promotor
Claudia Mezzarano Faria, Michel Betenjane Romano e Tiago Cintra Essado 423

ABORDAGEM HUMANIZADA DE VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA E DE OUTRAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE EXCLUSÃO SOCIAL: O OLHAR DE UMA PSICÓLOGA E DE UM PROMOTOR

HUMANIZED APPROACH OF VICTIMS AND OTHER PEOPLE IN SITUATIONS OF SOCIAL EXCLUSION: THE VISION OF A PSYCHOLOGIST AND A PUBLIC PROSECUTOR

Claudia Mezzarano Faria[1]
Michel Betenjane Romano[2]
Tiago Cintra Essado[3]

Resumo:
– Abordagem humanizada de vítimas e de outras pessoas em situação de exclusão social.
– Visão prática do Promotor de Justiça e de Psicóloga para o atendimento de vítimas de violência.
– Acolhimento Institucional de pessoas vitimadas.

Palavras-chave: Abordagem humanizada. Exclusão social.

Abstract:
– *Humanized approach of victims and other people in situations of social exclusion.*
– *Practical vision of the Public Prosecutor and a Psychologist for the care of victims of violence.*
– *Institutional reception of victims.*

Keywords: *Humanized approach. Social exclusion.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O olhar de uma psicóloga. 2.1. Vítimas de estupro de vulnerável. 2.2. Vítimas de violência doméstica e/ou de gênero. 2.3. O papel das Promotorias de Justiça no atendimento às vítimas de violência. 3. O olhar do Promotor de Justiça. 3.1. Vítima de violência policial. 3.2. Pessoa em situação de rua. 4. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público Brasileiro tem por função constitucional a defesa do regime democrático, incumbindo-lhe a defesa preventiva da sociedade, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito. Mas, como sabido e conhecido a atuação da instituição no país ainda é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social.

1 Psicóloga do Ministério Público de São Paulo. Mestre em Psicologia pela PUC-Campinas. Especializada em Sexualidade Humana pela Faculdade de Medicina da USP.
2 Promotor de Justiça/SP. Membro-Auxiliar da Corregedoria Nacional-CNMP. Especialista em Interesses Difusos e Coletivos (ESMP).
3 Promotor de Justiça/SP. Doutor em Direito Processual Penal (USP).

É certo que mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quando tais medidas podem prevenir a reiteração criminosa, o agravamento da criminalidade, e a busca da pacificação social.

Cabe ao Ministério Público uma análise interna, visando a identificar modelos e métodos para o melhor e maior acolhimento das vítimas da criminalidade. A escuta especializada; a atenção redobrada para uma vítima já desprezada por seu agressor; o momento de reflexão com aquele que foi vitimizado por forças do Estado; a atenção redobrada ao excluído socialmente traz ao cidadão comum a certeza da existência de uma instituição que talvez não lhe possa curar as mazelas da vida, mas pode de alguma forma lhe dar o conforto de uma JUSTIÇA JUSTA.

2. O OLHAR DE UMA PSICÓLOGA

Durante minha experiência como psicóloga do Ministério Público de São Paulo, realizando perícias e avaliações psicológicas de vítimas de violência, pude constatar o atendimento precário que essa população costuma receber.

Crianças são expostas e ouvidas com incredulidade. Mulheres são alvos de julgamento e desdém. Vítimas são frequentemente consideradas culpadas pelos abusos sofridos. E dessa forma ocorre a *revitimização* de pessoas já tão fragilizadas pela situação de violência vivida.

O objetivo desse texto é promover a reflexão crítica sobre o atendimento recebido pela população vítima de violência, e sobre como as Promotorias de Justiça podem ajudar a transformar esse quadro.

2.1. Vítimas de estupro de vulnerável

Dentro do Setor de Psicologia da Área Regional de Piracicaba do Ministério Público de São Paulo, os casos mais comuns são os de estupro de vulnerável. Nesse setor, crianças, muitas vezes ainda na primeira infância, são submetidas a entrevistas psicológicas para instrução dos inquéritos. São meninos e meninas que conseguiram romper o silêncio ao denunciar seus agressores, e que normalmente foram questionados sobre o ocorrido por diversas pessoas (familiares, professores, médicos, enfermeiras, conselheiros tutelares, entre outros), além de já terem passado pelo constrangimento de prestar declarações na delegacia e se submeter a exame de corpo de delito.

Identifico nessa "escuta repetida" um primeiro problema na abordagem dessa população. Embora seja certo que a capacidade da criança em manter o mesmo discurso sobre o fato traz credibilidade à denúncia, a repetição pode ser danosa em alguns aspectos. Um deles é a exposição da criança, que revive o sofrimento da violência toda vez que fala sobre ela. A dor e a vergonha costumam ser maior quando o ouvinte não tem vínculo de confiança com a criança, e aumentam ainda mais quando a escuta é feita com desconfiança e falta de empatia. Além disso, há um segundo aspecto, bastante grave: a falta de treinamento do profissional que realiza a escuta.

Infelizmente ouço, com bastante frequência, queixas sobre a forma como essas crianças foram abordadas. As mais recorrentes são: falta de empatia, questionamentos hostis, desconfiança, desencorajamento, atendimento em local inapropriado e responsabilização da vítima ou da genitora. Falas como: "*a culpa é sua, quem mandou se casar novamente e levar homem para casa?*" ainda são assustadoramente comuns. Essas falhas, facilmente percebidas pela população leiga, se somam a outras que normalmente só são identificadas por profissionais da área, e que serão descritas mais adiante.

A prática de inquirir a criança vítima de estupro com a finalidade de colher a prova da materialidade e da autoria é bastante questionada por profissionais da Psicologia e áreas afins. Segundo Ferreira e

Azambuja[4], a seguinte consideração se faz necessária: "*exigir da criança a responsabilidade pela produção da prova da violência sexual através do depoimento judicial, como costumeiramente se faz, não seria uma nova violência contra a criança?*" (p. 48). No entanto, a inexistência de vestígios físicos e a falta de testemunhas faz o relato da vítima assumir vital importância, sendo, muitas vezes, a única prova a determinar a condenação do réu[3].

Enquanto essa discussão permanece, crianças continuam sendo expostas a inúmeros depoimentos. No entanto, é necessário e urgente que a inquirição de crianças seja realizada de forma mais cuidadosa. De acordo com Benia[5], dois aspectos devem ser atendidos: "*o cuidado para garantir a integridade psíquica da criança e, ao mesmo tempo, o cuidado para garantir a validade e a confiabilidade de seu relato*" (p. 28).

Não convém nesse artigo aprofundar as especificidades de um processo de perícia psicológica. A perícia psicológica é aquela realizada por psicólogos com o intuito de responder a um questionamento jurídico. Cabe aqui, no entanto, ressaltar alguns cuidados a serem tomados na entrevista de crianças-vítimas para instrução dos autos.

Durante a entrevista, é preciso sensibilidade para identificar sinais não verbais, flexibilidade para realizar a investigação de formas que extrapolam o modelo formal diretivo, e cuidado para não sugestionar a criança. Recursos lúdicos (que podem simplesmente ser lápis e papel), paciência e atitude empática ajudam a criar um ambiente mais favorável à revelação da criança. É fundamental estar atento à existência de falsas denúncias (frequentemente relacionadas à alienação parental), a falsas negações (que podem ocorrer por diversos motivos) e à característica infantil de sugestionabilidade, ainda mais expressiva em crianças pré-escolares. Assim sendo, o treinamento do entrevistador é imprescindível, como cita Benia (2015):

> No contexto brasileiro, com exceção de alguns poucos serviços, a maioria das crianças têm sido abordadas de forma imprópria (...), o que termina por causar maior sofrimento e comprometer a qualidade dos relatos. Uma entrevista bem conduzida, ao contrário, além de reduzir o desconforto da criança, dá consistência e confiabilidade a sua história. Entrevistar crianças, com essa perspectiva, demanda dos profissionais envolvidos conhecimentos específicos sobre a memória e as habilidades de comunicação infantis, bem como treinamento em técnicas de entrevista. (p. 33-34)

2.2. Vítimas de violência doméstica e/ou de gênero

Embora o termo "*mulher vítima de violência"* esteja sendo largamente substituído por "*mulher em situação de violência"*, utilizarei aqui o termo *"vítima"* para reforçar a ideia de que a mulher não pode ser responsabilizada pela violência sofrida apesar de, não raro, contribuir para a manutenção do chamado *"ciclo de violência"*. O destaque que faço ao papel de vítima, longe de querer incrementar o *vitimismo* ou a falta de autonomia da mulher, é para ajudar a combater a ideia, ainda muito recorrente, de que *"mulher apanha porque gosta de apanhar"*. O preconceito com a mulher vítima é proporcional ao número de vezes em que ela é agredida. Quanto mais tempo ela demora para conseguir se livrar da situação de violência, mais hostilizada ela costuma ser pelos serviços de atendimento.

A violência doméstica funciona como um sistema circular – o chamado *Ciclo da Violência Doméstica* – que apresenta três fases que se repetem continuamente: *1. Aumento de tensão*: o agressor apresenta comportamento hostil e ameaçador, criando na mulher-vítima uma sensação de perigo eminente. *2. Ataque violento*: o agressor apresenta comportamento descontrolado e violento; cada novo ciclo, as agressões

4 Ferreira, M.H.M.; Azambuja, M.R.F. (2011). Aspectos jurídicos e psíquicos da inquirição da criança vítima. In Azambuja, Ferreira et al. *Violência sexual contra crianças e adolescentes*. Porto Alegre: Artmed.

5 Benia, L.R. (2015). A entrevista de crianças com suspeita de abuso sexual. *Estudos de Psicologia*, v.32, n.1, p. 27-35.

tendem a piorar na sua intensidade. *3. Lua-de-mel*: o agressor se mostra arrependido e envolve a vítima com carinho e atenção, desculpando-se pelas agressões e prometendo mudanças[6, 7].

É um grande equívoco, além de uma forma extremamente simplista de se pensar, acreditar que existam *"mulheres que gostam de apanhar"*. O que existe são mulheres fragilizadas demais para romper com o ciclo da violência, e extremamente absortas com a cultura do machismo, que há gerações naturaliza a violência contra a mulher.

Promotores de Justiça e servidores que trabalham com essa temática devem receber treinamento específico, além de analisar o próprio preconceito e compreender que a responsabilização penal do agressor, em muitos casos, é o que menos importa para a mulher. É comum ouvirmos da vítima: *"eu não quero que ele seja preso; eu quero que ele pare de me agredir"*. O fortalecimento dessa mulher, através do desenvolvimento da sua autoestima e autonomia, é a chave para que ela consiga romper com o ciclo da violência, seja no relacionamento atual ou nos próximos que ela venha a ter. Para tanto, ela precisa ser inserida em serviços de atenção ou centros de referência especializados.

Uma outra ação ainda incipiente, mas que tem se mostrado promissora, é o atendimento do homem agressor em grupos educativos e/ou reflexivos[8]. As experiências já existentes têm apresentado bons resultados, principalmente em relação à expressiva queda da reincidência das agressões em homens que participaram dos grupos. Vale ressaltar que os grupos reflexivos estão previstos na Lei Maria da Penha[9] e que a articulação entre os responsáveis pelo grupo e os operadores do sistema de justiça é fundamental para o sucesso da ação.

Dentre os modelos já existentes, existem formatos variados[6]. Alguns grupos têm caráter meramente informativo, enquanto outros podem ter função terapêutica. No Estado de São Paulo parece haver uma preferência pelo modelo socioeducativo, com o objetivo principal de suscitar reflexões a respeito dos papéis de gênero e do machismo naturalizado em nossa sociedade, provocando assim mudanças de crenças e posturas no homem agressor[6 10 11].

2.3. O papel das Promotorias de Justiça no atendimento às vítimas de violência

O Setor de Psicologia da Área Regional de Piracicaba do Ministério Público de São Paulo atua principalmente por solicitação das Promotorias de Justiça criminais e da infância e juventude. Nas Promotorias Criminais o atendimento da vítima se dá, na maioria das vezes, na fase pré-processual, com o objetivo principal de aprofundar a investigação. Já nos casos da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude, são realizadas avaliações dos núcleos familiares que estão sendo acompanhados através de um Procedimento Administrativo de Natureza Individual (PANI).

Em todos os casos, independente do objetivo principal (avaliação e/ou instrução), não se pode perder de vista a oportunidade de acolher e encaminhar adequadamente a vítima. Para tanto, é necessário um atendimento humanizado, com escuta qualificada e atitude empática, além de conhecimento da rede de serviços disponíveis para encaminhamento. Vale ressaltar que cada município costuma ter estabelecido seu próprio fluxo de encaminhamento, e o Ministério Público deve estar inserido nele.

6 Apostila de Capacitação Jurídica – *Projeto Instruir:* Explicando o Direito e a Lei Maria da Penha. GEVID – Grupo de Enfrentamento à Violência Doméstica do Ministério Público do Estado de São Paulo.

7 Walker, L. E. (1979). *The Battered woman*. New York: Harper & Row

8 Prates, P.L. (2013). *A pena que vale a pena: alcances e limites de grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher*. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

9 O artigo 35 da Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha) prevê que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite de suas competências, centros de educação e de reabilitação para os agressores. Já o artigo 45 estabelece que nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

10 Projeto Tempo de Despertar – Ministério Público Do Estado de São Paulo – GEVID – Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Zona Leste 1.

11 Bombini, R. (2017). Programa "E agora José?": grupo socioeducativo para homens responsabilizados pela Lei Maria da Penha. *Mandrágora*, v.23. n. 1, p. 93-112.

As Promotorias Criminais não devem se ater exclusivamente à responsabilização do agressor. O atendimento da vítima deveria acontecer de forma integral, respeitando minimamente os seguintes passos: **Escuta especializada > Acolhimento > Atuação (ação específica do Promotor de Justiça) > Encaminhamento adequado.** O Ministério Público tem compromisso com a defesa dos direitos humanos; assim sendo, a preocupação com a integridade e dignidade da vítima, além da prevenção de novas situações de violência, devem sempre permear o trabalho das promotorias.

Esse olhar cuidadoso para a vítima, buscando estratégias para a garantia dos seus direitos, costuma estar presente no trabalho das Promotorias da Infância e Juventude. Por sua atuação específica, e por fazer parte do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, essas promotorias desenvolvem ações de cuidado e prevenção, principalmente através da interlocução com a rede de atendimento. No entanto, o sucesso dessas estratégias depende principalmente da cooperação e efetiva articulação entre os órgãos e serviços.

3. O OLHAR DO PROMOTOR DE JUSTIÇA

A justiça penal brasileira é marcada pela forte incidência sobre jovens, pobres e negros. Se é fácil viabilizar a prisão em flagrante e a condenação penal de pessoas nessas categorias, e em regra pela prática de furto, roubo e tráfico de drogas de varejo, o mesmo não se diz de casos envolvendo crimes mais sofisticados, como lavagem de dinheiro, crimes tributários, organização criminosa voltada para a obtenção de elevadas vantagens econômicas.

Nessas últimas situações, em geral, o sistema de justiça penal é mais tímido, cuidadoso e obediente às leis processuais penais.

Nota-se, assim, que a atuação dos agentes do sistema de justiça penal, a começar pelo policial, incide em significativa parcela sobre pessoas em situação de exclusão social: o dependente químico, a pessoa em situação de rua, o desfavorecido sob a perspectiva socioeconômica.

Essa realidade nos dias de hoje tornou-se bem evidente para os membros do Ministério Público e para os juízes com a implementação das audiências de custódia. Nelas o alvo da ação policial chega tal e qual ele se encontra no momento da prisão em flagrante: malvestido, entorpecido, desnutrido.

Assim, sempre é tempo para suscitarmos algumas reflexões em torno da necessidade de uma postura humanizada por parte do membro do Ministério Público, que por vezes ignora a realidade de alguns destinatários da lei penal, já excluídos socialmente, aguçando, com isso, a violência estatal que lhes é aplicada.

3.1. Vítima de violência policial

A pessoa pode ser vítima de violência policial tanto sob o aspecto físico como moral. O sentido da expressão violência aqui utilizado vincula-se à ideia do abuso do direito, ou seja, daquilo que avilta o ser humano, em afronta à sua dignidade.

A violência policial ocorre sob diversas formas, mas em geral dá-se com o apoio de condições peculiares que o exercício da função oferta ao agente público: o uso da própria farda, o uso da viatura, o uso da arma de fogo, a condição de estar ao lado de outros policiais.

Tais circunstâncias colocam o policial em condição de supremacia sobre o indivíduo abordado, viabilizando, assim, em determinadas situações, violência física e moral.

A violência física pode ocorrer com ou sem o uso de arma de fogo. Ainda se vê, em algumas situações, o prazer em torturar alguém fisicamente, mediante socos, pontapés, enforcamentos. Mas também nos deparamos com o uso de arma de fogo, com nítida intenção de pôr fim à vida alheia, injustificadamente.

Outras vezes a violência física dá-se de forma velada: deixa-se a pessoa detida desnecessariamente horas e horas no interior da viatura, sob o sol; leva a pessoa detida para locais ermos sem qualquer justificativa, ao invés de apresentá-la diretamente na repartição policial competente. A tortura contemporânea tem suas peculiaridades, e é preciso entendê-la.

Como prática de violência moral rotineira, que ocorre com frequência em regiões periféricas, há as invasões domiciliares diurnas e noturnas sem autorização judicial, a pretexto de se localizar drogas. Nessas situações, sob o manto da figura jurídica do crime permanente de tráfico de drogas, apavoram-se crianças, constrangem-se mulheres, destroem-se bens móveis.

Esses exemplos fazem parte da realidade social brasileira afeta ao sistema de justiça penal. Conhecê-la melhor, para enfrentá-la adequadamente, não é uma questão de opção para o promotor de Justiça, mas de verdadeiro dever funcional.

A primeira condição para o promotor de Justiça detectar eventuais práticas criminosas, como as acima relatadas, está em acolher a pessoa vítima de violência policial e ouvi-la com atenção.

Por vezes, perdidos em nossos preconceitos, sequer atendemos pessoas em tais situações, uma vez que não passam nos "critérios da triagem" do atendimento ao público. Torna-se mais simples apoiarmo-nos no chavão "registre um boletim de ocorrência" e, com isso, nos livrarmos logo da pessoa que busca atenção e orientação.

Com tal postura, reforçamos a violência. Se de um lado, aguçamos a violência em relação à vítima específica, pelo desprezo, humilhação e falta de atendimento, de outro contribuímos para a violência difusa, que atingirá outras vítimas, pela omissão do Ministério Público.

É no atendimento à pessoa vítima de violência policial que se pode obter detalhes da ação, indicação de testemunhas, fotos, vídeos, entre outros elementos informativos imprescindíveis para a adequada apuração dos fatos.

Sem a preservação da materialidade delitiva, a investigação fica prejudicada.

A presença e a participação do promotor de Justiça nas audiências, tanto as de custódia como as de instrução penal, são imprescindíveis para se detectar práticas violentas por parte de policiais. É possível que alguns relatos de vítimas de violência, ainda que na condição de investigados ou acusados, só apareçam em juízo. E isso é compreensível.

Nem sempre a pessoa nessa condição sente segurança em revelar a realidade fática nas repartições policiais. Ou, ainda que tenha dito, acaso esteja diante de servidores e autoridades não comprometidos com a promoção de direitos humanos, pode haver a ausência de registro.

Não se quer dizer que as palavras daquele que se diz vítima de violência policial devam ser interpretadas como verdade absoluta. Mas o ponto principal na atuação do promotor de Justiça diante desses casos, na perspectiva de uma atuação humanizada, está em atuar com isenção e respeito, sem prejulgamentos.

A análise dos inquéritos policiais nos casos em que há vítimas de violência policial também deve ser a mais acurada possível. Acaso o promotor de Justiça vislumbre a necessidade de aprofundar um pouco mais a apuração dos fatos, deve ouvir pessoalmente a vítima, e extrair suas conclusões ante o que está posto nos autos do inquérito policial.

É que nesses casos o olho no olho faz muita diferença. Para além dos autos, há vidas humanas, que falam e que sentem, e que por isso, quando possível e necessário, precisam ser ouvidas.

3.2. Pessoa em situação de rua

A pessoa em situação de rua, vez ou outra, é vítima de violência. Afora os casos em que essas pessoas são expulsas à força de suas moradias, e contando para tanto com o aparato estatal, não são raros os casos em que por ostentar a condição de "morador de rua" a violência estatal se recrudesce.

Destacamos aqui os casos em que a pessoa em situação de rua envolve-se em pequenos furtos e vê-se presa em flagrante.

Há ocasiões em que sob o fundamento de ser "morador de rua", e não ser possível vincular a pessoa nesse contexto social à comarca, condiciona-se a liberdade provisória ao pagamento de fiança.

A fiança é prevista como uma forma de vincular o investigado ou acusado ao processo, mediante o depósito em juízo de determinada quantia em valor. Ela obriga a pessoa a comparecer perante a autoridade, sempre que for intimada. Do contrário, a fiança pode ser considerada quebrada (CPP, art. 327).

Ora, uma das características da pessoa em situação de rua é a de viver à custa do auxílio financeiro alheio.

Para condutas praticadas pela pessoa em situação de rua sem violência ou grave ameaça, e com pouca repercussão social, seja pela pronta recuperação do bem, seja pelo reduzido impacto econômico à vítima, não se vê razão jurídica para fundamentar a aplicação da fiança em razão da condição social da vítima.

Em alguns casos, o juiz fixa a fiança, e concede um prazo (horas e dias) para o recolhimento, sob pena de decretar a prisão preventiva. Da mesma forma, a opção parece-nos que avilta a dignidade da pessoa em situação de rua.

Ou a prisão preventiva se faz necessária ou a medida adequada deve ser a liberdade provisória, cumulada com medidas cautelares diversas, mas possíveis de serem cumpridas pelo investigado ou acusado.

A imposição de fiança à pessoa em situação de rua vai de encontro com uma postura humanizada. Acaba inclusive por sugerir práticas infracionais como meio de se viabilizar dinheiro para o recolhimento da fiança. É preciso conhecer a realidade dessas pessoas, que invariavelmente já perderam os laços familiares.

Tratar a pessoa em situação de rua com desdém, no âmbito do sistema de justiça penal, reforça a situação de invisibilidade que ela padece nas ruas.

A ação adequada nesse caso, condizente com a promoção de direitos humanos, deve ser a de incluí-la em programas sociais e de saúde, como meio de lhe garantir condições mínimas de dignidade.

Usar a força excessiva e desproporcional da lei penal a essas pessoas, a pretexto de se viabilizar segurança pública, revela ignorância quanto à realidade fática e jurídica.

Para além da via penal, a promotoria de Justiça afeta à inclusão social deve trabalhar em conjunto nesses casos, visando sobretudo ao fomento da implementação de políticas públicas nessa seara.

4. CONCLUSÃO

O trabalho acima apresentado não tem a presunção de tentar de alguma forma dirigir a atuação e a abordagem dos membros e servidores do Ministério Público em relação às vítimas de qualquer natureza que se apresentam na instituição buscando acolhimento. O que se pretendeu trazer à discussão foi a necessidade de se debater o tema, lembrando que o Ministério Público Brasileiro na Constituição Federal de 1988 passou a ser instituição de promoção e transformação da realidade social, assumindo natureza institucional autônoma que o retira da sociedade política e o insere, no plano de sua atuação funcional, na sociedade civil.

Sendo assim, o Ministério Público tem sua legitimação social ampliada e deve se mostrar presente e articulado para suprir as demandas sociais e priorizar a atuação preventiva.

Nesse condão, compete a instituição Ministério Público ampliar a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores e a capacitação de todos para a resolução das controvérsias e conflitos pelo diálogo e pelo consenso, buscando como novos mecanismos de atuação da Instituição os projetos sociais de impacto e relevância para a comunidade.

SEÇÃO VII – REFLEXÕES PRÁTICAS SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO E NORMAS ORIENTADORAS ATUAIS DAS CORREGEDORIAS

SEÇÃO VII – REFLEXÕES PRÁTICAS SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO E NORMAS ORIENTADORAS ATUAIS DAS CORREGEDORIAS

7.1. Estágio Probatório dos membros do Ministério Público brasileiro
Armando Antônio Lotti 435

7.2. Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01/2018 447

ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTOR'S PROBATIONARY STAGE

Armando Antônio Lotti[1]

Resumo: O estágio probatório do membro do Ministério Público brasileiro não deve ficar circunscrito ao exame da eficiência no desempenho das correlativas atribuições. Há que se conferir, também, substrato humanístico como componente da formação e capacitação dos membros do Ministério Público em estágio probatório. Os membros do Ministério Público em estágio probatório deverão encaminhar periodicamente cópias dos trabalhos por eles elaborados – a periodicidade, em casos tais, geralmente é mensal ou trimestral – para efeito de avaliação pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do seu desempenho funcional, sendo que a cognição dos trabalhos realizados, na hipótese, deve ser a mais ampla possível. Recomendável que, durante o probatório, os membros do Ministério Público, ainda que designados de forma excepcional para tanto, atuem em plenário do Tribunal do Júri. Recomendável que ao longo do estágio probatório os membros do Ministério Público tenham acompanhamento psicológico/psiquiátrico e sejam submetidos, ao menos, a uma correição ordinária. A não satisfação de qualquer um dos requisitos legais para o exercício do cargo deverá implicar na exoneração 'ex officio' do membro do Ministério Público em estágio probatório.

Palavras-chave: Estágio Probatório. Membros do Ministério Público. Formação. Capacitação.

Abstract: *The probationary stage of the member of the Brazilian Public Prosecutor's Office should not be confined to examining the efficiency in the performance of the corresponding assignments. It is also necessary to grant a humanistic substrate as a component of the training and qualification of members of the Public Prosecutor's Office during probation. Prosecutors must periodically submit copies of the work they have done - the periodicity, in such cases, is usually monthly or quarterly - for the purpose of evaluation by the General Office of the Public Ministry of its functional performance, and cognition of the work carried out, if any, should be as broad as possible. It is recommended that during the probationary, members of the Public Prosecution Service, even though they may be designated exceptionally for this purpose, shall act in plenary session of the Jury Court. It is recommended that during the probationary period, members of the Public Prosecutor's Office should have psychological / psychiatric counseling and be submitted to at least an ordinary correction. Failure to comply with any of the legal requirements for the exercise of the position shall imply exoneration ex officio of the member of the Prosecutor's Office on probation.*

Keywords: *Probationary Stage. Public Prosecutors. Training. Qualification.*

Tratar sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro não é tarefa singela em razão do seu aspecto multifacetado. Já tive oportunidade de tecer breves considerações sobre o tema em artigo publicado na Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, segundo volume, ano de 2017. Assim, no presente, busquei destacar, sem olvidar considerações técnicas que se fazem necessárias sublinhar em casos tais, o aspecto humano subjacente que deve ser privilegiado durante o biênio de prova.

1 Procurador de Justiça do MP/RS. Corregedor-Geral do MP/RS por dois mandatos, de 2008 a 2012.

Numa famosa passagem da história da Guerra do Peloponeso, de Tucídides, conforme relata Paul Cartledge, a armada enviada pelos atenienses no ano de 413 a.C. para conquistar a Sicília está prestes de ser aniquilada. Nícias, o estratego que mantém a custo o comando supremo, procura encorajar os desanimados atenienses e suas tropas aliadas, desamparados como estão, bem longe de casa e totalmente conscientes da provável derrota iminente. Nícias, nesse momento de anticlímax, decide lembrar aos atenienses que os ***"homens são a polis"***.

A polis, para os gregos da época de Nícias, como fora nos últimos três séculos mais ou menos, não era uma abstração, como a que evoca a palavra Estado nos dias de hoje, mas sim uma entidade viva, que se respira e é humana. Não era uma questão de muros e prédios, meros artefatos, mas sim uma entidade espiritual, presente nos corações e mentes de todo o cidadão ateniense.

Vejo o Ministério Público pela mesma perspectiva. Somos uma Instituição viva, que se faz sensível pelos seus membros. O nosso Ministério Público foi forjado na adversidade, sem prédios, funcionários ou tecnologia de ponta. Muito já se disse, aliás, sobre o fato de o Ministério Público ser o exército de um homem só. Em tempos idos, quando o membro do Ministério Público recebia, e se jubilava por isso, pacote com folhas timbradas e papel carbono para poder desempenhar o seu mister, quando as instalações da Promotoria de Justiça – com sorte – situavam-se em uma pequena e secundária sala do Foro, a identidade Ministerial exsurgia do resultado da labuta forense do agente do *"Parquet"*. Eram nas denúncias oferecidas, nos plenários realizados, nas alegações escritas lançadas, nos pareceres proferidos e no atendimento das partes encetado que o Ministério Público passava a integrar as circunstâncias da cidadania.

Foi nesse contexto que a sociedade reconheceu o Ministério Público como Instituição digna de ser a guardiã do Estado Democrático de Direito. Conquistamos a autonomia necessária para bem desempenhar tal desiderato. Prédios para as Promotorias de Justiça foram edificados, a informática passou a fazer parte das rotinas do agente do *"Parquet"* e funcionários começaram a dividir o então exclusivo espaço físico do membro do Ministério Público.

Crescemos em termos de estrutura e atribuições, mas, como em todo processo de crescimento, os paradigmas que permitiram a alavancagem encetada passaram a ser questionados. A Instituição, por seus membros, passa por aguda reflexão, não só para compreender o que se sucedeu, mas, principalmente, para traçar novos objetivos. E o processo em marcha é tormentoso, porque alguns, valorizando a experiência passada e vendo as virtudes que nos permitiram a ostentar a atual condição, buscam preservá-las, não aceitando mudanças de rumo; outros, idealizando um Ministério Público proativo, envolvido com causas sociais, ainda que para tanto seja necessário abrir mão de atribuições consideradas por estes como secundárias, entendem que é indispensável concentrar esforços naquilo que tem repercussão geral e social. Estamos, pois, nos dias de hoje, no epicentro do processo dialético. Mas espero sinceramente que a síntese que exsurgirá contemple os anseios da sociedade, que ainda tem no Ministério Público o seu fiel guardião.

É nesse contexto de formatação e consolidação dessa identidade Institucional em transformação que o estágio probatório dos membros que ingressam na carreira do Ministério Público é desenvolvido pelas respectivas Corregedorias-Gerais. Apurar a idoneidade moral; a disciplina; a contração ao trabalho; a eficiência no desempenho das funções; a qualidade dos trabalhos jurídicos; a adaptação ao cargo, aferida, inclusive, por meio de avaliações psiquiátricas e psicológicas, não é empreitada que possa ser adjetivada como simples. E é nesse momento que se molda e consolida o perfil do Promotor de Justiça, com a práxis, com o manejo das atribuições do cargo. E esse período de adaptação a que se submete o agente do *"Parquet"* quando inicia a carreira – acredito que se aprende a ser Promotor de Justiça sendo – reclama constante acompanhamento, contínuo planejamento e estoica dedicação das Corregedorias-Gerais no exame dos trabalhos realizados. Entendo que o objetivo a ser perseguido pelas Corregedorias-Gerais por ocasião do estágio probatório é exercer a concepção da Paideia grega clássica, onde a educação era entendida como a preparação da cidadania e, por isso, buscava-se a formação do homem em suas várias esferas. Há que se investir, pois, na formação dos membros do Ministério Público em estágio probatório para que possam exercer com profissionalismo as amplas e complexas atribuições que lhes serão afetas, mas sem esquecer

a dimensão humana subjacente que se faz sensível no exame do caso concreto. Não se almeja os super-homens nietzschianos. Busca-se Promotores de Justiça forjados no exercício do cumprimento do dever, tal como o Ministério Público ao longo do tempo conseguiu caldear.

Não se trata, à evidência, de tarefa singela, mormente se considerado o arcabouço legal e normativo que disciplinam tal empreitada. De fato, importante assinalar que, atualmente, três ordens de legislações dispõem sobre as regras gerais de organização do Ministério Público, seja dos ramos da União, seja dos Estados, estabelecendo, inclusive, prerrogativas, garantias, deveres e vedações atinentes a seus membros. São elas: Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre o Ministério Público da União; Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados, Lei Federal nº 8.625/93; e as leis dos Estados federados.

A Constituição Federal, na alínea *a* do inciso I do artigo 128, estabelece que o membro do Ministério Público adquire a vitaliciedade após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado. Já a Lei Complementar nº 75/93, no seu artigo 57, inciso I, alínea *f*, dispõe que compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal o procedimento para avaliar o cumprimento das condições do estágio probatório. O mesmo se dá com o Ministério Público do Trabalho nos termos do artigo 98, inciso XVI, da Lei Complementar nº 75/93; com o Ministério Público Militar, *"ex vi"* do artigo 131, inciso I, alínea *f*, da Lei Complementar nº 75/93; com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, na forma do artigo 166, inciso I, alínea *f*. Os artigos 197 e 198 da Lei Complementar nº 75/93, por sua vez, dispõem que o *"estágio probatório é o período dos dois primeiros anos de efetivo exercício do cargo pelo membro do Ministério Público da União"* e os *"membros do Ministério Público da União, durante o estágio probatório, somente poderão perder o cargo mediante decisão da maioria absoluta do respectivo do Conselho Superior."* A pormenorização e a regularização do estágio probatório dos membros do Ministério Público dos ramos da União se operam via atos normativos, geralmente resoluções dos respectivos Conselhos Superiores.

A Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados, Lei Federal nº 8.625/93, em relação ao estágio probatório, tal como a Lei Complementar nº 75/93, também se mostra econômica. Consagra que os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial, sendo-lhe assegurada a vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (artigo 38, inciso I). Dispõe, também, que se suspende, até definitivo julgamento, o exercício funcional de membro do Ministério Público quando, antes do decurso do prazo de dois anos, houver impugnação de seu vitaliciamento (artigo 60, *"caput"*). Estabelece, ainda, que a Lei Orgânica disciplinará o procedimento de impugnação, cabendo ao Conselho Superior do Ministério Público decidir, no prazo máximo de sessenta dias, sobre o não vitaliciamento e ao Colégio de Procuradores, em trinta dias, eventual recurso (§ 1º do artigo 60). Mais, durante a tramitação do procedimento de impugnação, o membro do Ministério Público perceberá vencimentos integrais, contando-se, para todos os efeitos, o tempo de suspensão do exercício funcional, no caso de vitaliciamento (§ 2º do artigo 60). As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados disciplinam de forma pormenorizada os respectivos estágios probatórios dos Promotores de Justiça. E atos normativos levam a efeito a complementação necessária.

Observa-se que, em casos tais, há uma estrutura escalonada da ordem jurídica, no dizer kelseniano, onde a norma de natureza inferior não pode desgarrar flagrantemente da estreita faixa de delegação operada pelas normas superiores. Não se admite, na hipótese, a chamada incompatibilidade de regência. Quando o conflito se dá entre normas de diferentes planos hierárquicos, a norma inferior deve ser rejeitada e expulsa do sistema – aplicação do princípio da compatibilização vertical.

Nesse contexto, diante da necessidade de se buscar um denominador comum entre os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados em relação ao estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro, a Corregedoria Nacional, pelo seu Corregedor, Doutor Orlando Rochadel Moreira, instaurou procedimento de estudos e pesquisas visando a realizar análises, pesquisas, estudos e apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, em suas Escolas Institucionais e Corregedorias, no que se refere ao estágio probatório de membros da Instituição,

de modo a abranger a gestão da formação humana, os cursos de ingresso, os cursos de vitaliciamento, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias.

Como resultado do referido procedimento de estudos, o Grupo de Trabalho designado[2] lançou relatório conclusivo, ocasião em que se levou a efeito proposta de recomendação estabelecendo diretrizes para formação, a avaliação, a orientação e a fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório. As diretrizes sugeridas na proposta de recomendação e que devem ser observadas pelo membro do Ministério Público no período de prova são as seguintes: I - conhecimento das causas e deficiências sociais locais; II - capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; III - autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento, na democracia, em defesa da sociedade; IV - capacidade de diálogo e de consenso; V - senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais; VI - atuação preventiva, com postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional; VII - atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais; VIII - realização precedente de pesquisas e investigações adequadas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a atuação qualificada; IX - utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação; X - escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade; XI - contribuição para participação da comunidade diretamente interessada; XII - utilização racional e adequada da judicialização; XIII - atuação dinâmica e para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade Ministerial, inclusive mediante interposição de recursos e realização de manifestações orais; XIV - atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou a removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano; XV - atuação para potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos; XVI - utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais e os acordos de resultado; XVII - triagem adequada das comunicações da Ouvidoria e análise imediata de notícias de fato, de modo a evitar a instauração de procedimentos inviáveis e a implementar a pronta tramitação dos expedientes relevantes; XVIII - condução direta e diligente dos expedientes extrajudiciais, mediante despachos objetivos e tendentes à conclusão da investigação, com vistas à delimitação do objeto e à individualização dos fatos em apuração; XIX - avaliação contínua da real necessidade de novas diligências nos procedimentos extrajudiciais, com velamento pela duração razoável do expediente; XX - adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes, nas causas em que o Ministério Público for parte; XXI - atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos devidos; XXII - atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, Programas de Atuação Funcional e respectivos Projetos Executivos; XXIII - gestão administrativa eficiente e proativa das unidades, assiduidade, pontualidade e atribuições ou serviços do Ministério Público; XXIV - atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais que atuar.

Tais diretrizes, como se constata, transcendem ao exame da contração ao trabalho ou a eficiência no desempenho das atribuições. Não que tais indicadores devam ser deixados ao largo. Ao revés, integram o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e, à evidência, devem ser avaliados. Mas

2 Arion Rolim Pereira, Procurador de Justiça do Estado do Paraná; Armando Antônio Lotti, Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Rinaldo Reis Lima, Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte; Raymundo Napoleão Ximenes Neto, Promotor de Justiça do Estado de Sergipe; Rafael Schwez Kurkowski, Promotor de Justiça do Estado de Sergipe; César Henrique Kluge, Procurador do Trabalho; Fabiano Mendes Rocha, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Jairo Cruz Moreira, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Gregório Assagra de Almeida, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Luciano Luz Badini Martins, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Michel Bentejane Romano, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; Marcelo Pedroso Goular, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; Adriano Teixeira Kneipp, Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul; Alexandre Reis de Carvalho, Promotor de Justiça do Ministério Público Militar da União; Fabíola de Souza Cardoso, Servidora Pública lotada na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

o que se extrai do rol acima transcrito é a preocupação da Corregedoria Nacional para a dimensão humana como componente da formação e capacitação dos membros do Ministério Público em estágio probatório.

As Corregedorias-Gerais, para escorreito acompanhamento do estágio probatório dos membros do Ministério Público, em especial o atendimento das diretrizes acima enunciadas, deverão examinar periodicamente cópias dos trabalhos por eles elaborados – a periodicidade, em casos tais, geralmente é mensal ou trimestral. A cognição dos trabalhos realizados, na hipótese, deve ser a mais ampla possível. Deverá abarcar as esferas de atuação criminal, cível e extrajudicial. A título de ilustração: I – Na área Criminal: a) denúncias e aditamentos; b) pedidos de arquivamento de inquérito policial; c) pareceres e requerimentos formulados em processos criminais e nos respectivos processos incidentais; d) alegações finais; e) razões recursais; f) contrarrazões recursais; g) atos praticados em processo da competência do Juizado Especial Criminal; h) atas das sessões de julgamento realizadas pelo Tribunal do Júri, acompanhadas das decisões proferidas pelo Juiz-Presidente. II – Na área Cível: a) petições iniciais e impugnações à contestação em processos de qualquer natureza; b) contestações, réplicas e embargos; c) memoriais em processos de qualquer natureza; d) pareceres em processos de qualquer natureza; g) razões e contrarrazões de recursos; h) relação do número de manifestações exaradas em procedimentos de habilitação de casamento, de registro fora do prazo, retificações em registros públicos, investigações de paternidade oficiosas e outros procedimentos administrativos. III – Especializada: a) atuação junto à comunidade, nos campos da saúde, educação, meio ambiente, defesa do consumidor, defesa dos portadores de necessidades especiais, ordem urbanística, defesa do idoso, defesa da probidade e combate à sonegação fiscal; b) trabalhos e atuação preventiva no campo da Infância e Juventude; c) cópia de portarias de instauração de inquéritos civis públicos e/ou procedimento de investigação preliminar; d) cópia de acordos extrajudiciais e compromissos de ajustamento de conduta; e) cópia de arquivamentos de inquéritos civis públicos e/ou procedimento de investigação preliminar; f) informações sobre atuação referente ao controle externo da atividade policial e sistema penitenciário local; g) participação em palestras, audiências públicas e reuniões diversas, afetas às diversas áreas de atuação do Ministério Público; h) relatórios de visitas de inspeção a abrigos de idosos, entidades destinadas a crianças e adolescentes ou pessoas portadoras de deficiência, bem como outras entidades ou instituições afetas à área de atuação de atuação ministerial; i) representações e remissões oferecidas em face da prática de atos infracionais praticados por adolescente; j) representações e memoriais em processos da competência da Justiça da Infância e Juventude.

Galbraith dizia *"que nenhuma categoria coletiva, nenhuma classe, nenhum grupo de qualquer espécie pode, per si, empunhar ou usar o poder. Outro fator há de se fazer sensível para tanto: o da organização."* Ao assim estabelecer, o renomado economista constatava que *"há uma inexorável participação mais ampla no exercício do poder"*, pois este, o poder, é exercido dentro da organização – entendida como número de pessoas ou grupos unidos para o atingimento de propósitos ou trabalho – e não pela figura transitória da chefia ou da cúpula. É assim que se processa a avaliação dos trabalhos do membro do Ministério Público em estágio probatório no âmbito das Corregedorias-Gerais: trata-se de um trabalho de equipe tendo como supedâneo a organização. A avaliação das peças é feita, em regra, por um Promotor de Justiça Assessor designado pelo Corregedor-Geral para acompanhar os trabalhos do membro do Ministério Público em estágio probatório. Este encaminha as peças que produz diariamente para Corregedoria-Geral de forma virtual (são poucos os Ministérios Públicos que ainda adotam o meio físico para tal fim), dinamizando, assim, as consectárias avaliações. Após, no período estabelecido para tanto (a prática tem evidenciado que as avaliações são produzidas mensalmente ou trimestralmente), é produzido relatório analítico/valorativo do desempenho do membro do Ministério Público, ocasião em que, por exemplo, os aspectos gramaticais e a qualidade jurídica das peças são objeto de exame. Após aprovação do relatório pelo Corregedor-Geral, cópia deste é encaminhada ao membro do Ministério Público em estágio probatório. Ao final do período de prova, considerando todos os relatórios parciais produzidos, a Corregedoria-Geral produzirá relatório conclusivo ao Conselho Superior, manifestando-se pelo vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público em estágio probatório.

Entendo como recomendável, de outra sorte, que, durante o probatório, os membros do Ministério Público, ainda que designados de forma excepcional para tanto, atuem em plenário do Tribunal do Júri. Primeiro, porque, na maioria dos concursos de ingresso para o Ministério Público, não há realização de prova de Tribuna. O candidato não é avaliado em relação ao seu poder de persuasão em circunstâncias similares ao Plenário do Tribunal Popular. Segundo, porque os crimes de competência do Júri são os dolosos contra a vida, consumados ou tentados, vale dizer: tutela-se, em casos tais, a própria vida humana, bem jurídico indisponível, porque constitui elemento necessário de todos os demais direitos. Terceiro, porque o Tribunal do Júri, que é um tribunal composto por cidadãos leigos, é a chamada *"vitrine"* da Instituição, onde a atuação Ministerial, na defesa dos interesses da sociedade, desvela-se por inteiro.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, *"v.g."*, o Promotor de Justiça em estágio probatório, para efeito de exame de sua adaptação ao cargo, será submetido a avaliações psiquiátricas e psicológicas, realizadas pelo Serviço Biomédico da Procuradoria-Geral de Justiça, pelo menos, antes do final do segundo, quarto e sétimo trimestres (artigo 23, § 2º, inciso VII, da Lei Estadual nº 6.536/73). Para confecção do laudo técnico pericial, são realizadas entrevistas psiquiátricas e psicológicas em diferentes momentos, considerando a repercussão na saúde física e mental no exercício do cargo de Promotor de Justiça, exame do estado mental e respostas adaptativas e defensivas, tendo como núcleo duro as seguintes áreas: percepção no próprio desempenho nas atribuições do cargo, relações institucionais e interpessoais, identificação com o cargo, recursos pessoais, adaptação com o cargo, adaptação à comunidade e equilíbrio entre atividades profissionais e pessoais.

Ao longo do biênio de prova, deve ser providência obrigatória por parte da Corregedoria-Geral do Ministério Público a realização de, ao menos, uma correição ordinária no cargo do Promotor de Justiça em estágio probatório. Segundo o entendimento do Conselho Nacional do Ministério Público, correição ordinária é o procedimento de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público. Trata-se de medida indispensável para aferição da adaptação ao cargo do Promotor de Justiça em estágio probatório, em especial a sua relação com a comunidade em geral.

A não satisfação de qualquer um dos requisitos legais para o exercício do cargo deverá implicar na exoneração *"ex officio"* do Promotor de Justiça. José Cretella Júnior, ao examinar questão do estágio probatório de funcionário público, pondera que, *"deixando de confirmar, durante o estágio probatório, alguns dos requisitos exigidos, não se concretiza a integração do nomeado nos quadros efetivos"*. Há que se assegurar ao Promotor de Justiça o direito de defesa, consoante o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula nº 21: *"funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado, nem demitido, sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade"*. Tal exigência, à evidência, se faz sensível, ainda que de forma implícita, no artigo 5º, LV, da Constituição Federal, que assegura aos acusados em geral, nos processos judicial e administrativo, o contraditório e a ampla defesa. Mas a instrução deve ser prioritária e célere.

Constatada falta grave e que contraindique a permanência do membro do Ministério Público em estágio probatório nos quadros da Instituição, a Corregedoria-Geral deverá oferecer a impugnação desde logo. A impugnação, tal como ensinava João Mendes em relação à denúncia no processo penal, deve ser narrativa e demonstrativa. Narrativa porque deve desvelar as razões de fato que ensejaram a adoção da drástica medida. Demonstrativa porque o impugnante – em linha de princípio, a Corregedoria-Geral – deve dar as razões de seu convencimento e indicar as provas que se fazem sensíveis para tanto. Existe, todavia, um determinado postulado científico, conhecido como a *"Navalha de Ockhan"*, que ensina que as *"teorias não devem ser mais complexas do que o necessário"*. E o mesmo deve valer para a impugnação. Esta não dever ser pernóstica ou tautológica, deve limitar-se aos tópicos que são os estritamente necessários a propiciar juízo axiológico relativo ao vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93), que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, estabelece que, até definitivo julgamento, suspende-se

o exercício funcional de membro do Ministério Público quando, antes do decurso do prazo de dois anos, houver impugnação de seu vitaliciamento.

Certa feita, Querofonte perguntou ao Oráculo de Delfos se havia alguém mais sábio do que Sócrates, ao que o oráculo respondeu que não. Já que Sócrates sabia não possuir nenhum tipo de conhecimento especializado, ficou intrigado quanto ao significado do que dissera o oráculo e, portanto, saiu à procura de alguém mais sábio do que ele, entre os sábios publicamente reconhecidos. Ao interrogá-los sobre seus conhecimentos, entretanto, descobriu que eles, na verdade, não tinham a sabedoria que afirmavam ter e eram, portanto, menos sábios do que Sócrates, que tinha, ao menos, consciência da própria ignorância. Ele, então, percebeu que a sabedoria que o oráculo lhe atribuíra consistia exatamente nessa consciência das suas limitações.

É natural, é da condição humana, que exsurja, após a obtenção de sucesso num certame complexo e difícil, onde um percentual diminuto de candidatos inscritos logram êxito, sentimento de triunfo, de plena realização e até mesmo de onipotência por parte daqueles que conseguiram alcançar o objetivo colimado. Tem-se a sensação de haver atingido aquilo para que se veio ao mundo. Mas não se pode olvidar, tal como o desvelado pela sabedoria socrática, que, ao se buscar posições de poder, ingressa-se num terreno mais profundo e elaborado que a simples conquista de um prêmio ou a sensação de saborear algo há muito desejado. O poder diz respeito, invariavelmente, à maneira como se trata o semelhante, reflete o compromisso que se assume com a vida. O exercício do poder traduz, essa é a minha convicção, uma forma de serviço. Se quisermos, pois, usá-lo com dignidade, precisamos conservar a humildade, a sabedoria e o sentimento de honrar aqueles que servirmos. O êxito pela aprovação no concurso faz parte da biografia de cada membro do Ministério Público, mas é uma página que foi ultrapassada. Outras, tão significativas como esta, com trabalho árduo e na defesa da sociedade, haverão de ser escritas pelos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório.

Em 27 de abril de 1988, minha turma de Promotores de Justiça foi nomeada, tal como se fazia na época, pelo Governador do Estado. Na data de nossa posse, o então Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o saudoso Doutor José Sanfelice Neto, nos brindou com um impresso onde constava o decálogo do Promotor de Justiça, firmado por César Salgado, Presidente da Associação Interamericana do Ministério Público, e resultado das deliberações do II Congresso Interamericano do Ministério Público, realizado em Havana, Cuba, em novembro de 1957. Emoldurei o impresso e afixei em minha sala de trabalho. Serve, ainda hoje, de estímulo para superar as dificuldades que a vida cotidiana nos impõe. Permito-me, pois, como forma de encerrar essas breves considerações, lembrar o seu conteúdo, a fim de que também possa servir de inspiração a todos, em especial aos membros do Ministério Público brasileiro que se encontram, hoje, em estágio probatório:

> 1º Ama a Deus acima de tudo e vê o homem, mesmo desfigurado pelo crime, uma criatura à imagem e semelhança do Criador.
> 2º Sê digno de tua grave missão. Lembra-te de que falas em nome da Lei, da Justiça e da Sociedade.
> 3º Sê probo. Faze de tua consciência profissional um escudo invulnerável às paixões e aos interesses.
> 4º Sê sincero. Procura a verdade e confessa-a, em qualquer circunstância.
> 5º Sê justo. Que teu parecer dê a cada um o que é seu.
> 6º Sê nobre. Não convertas a desgraça alheia em pedestal para teus êxitos e cartaz para tua vaidade.
> 7º Sê bravo. Arrosta os perigos com destemor, sempre que tiveres um dever a cumprir, venha o atentado de onde vier.
> 8º Sê cortês. Nunca te deixes transportar pela paixão. Conserva a dignidade e a compostura, que o decoro de tuas funções exige.
> 9º Sê leal. Não macules tuas ações com o emprego de meios condenados pela ética dos homens de honra.
> 10º Sê independente. Não te curves a nenhum poder, nem aceites outra soberania, senão a da Lei.

Como os gregos preconizavam, devemos expungir da nossa existência a *"hybris"*, assim entendida como o excesso, o descomedimento, pois, como anota Liz Greene, *"na arena do mundo, podemos almejar, acertadamente e com esperança, sermos nem mais nem menos do que humanos"*.

Diante de tudo o que foi dito, conclui-se: a) o Ministério Público brasileiro é uma Instituição viva, que se faz sensível pelos seus membros; b) o Ministério Público brasileiro passa por um processo de formatação e consolidação da sua identidade Institucional, e é nesse contexto que o estágio probatório dos membros que ingressam na carreira Ministerial é desenvolvido pelas respectivas Corregedorias-Gerais; c) não há uniformidade de tratamento em relação ao acompanhamento do estágio probatório no âmbito do Ministério Público brasileiro; d) o estágio probatório do membro do Ministério Público brasileiro encontra regência nos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 75/93 – que dispõe sobre o Ministério Público da União –, Lei Federal nº 8.625/93 – Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados – e as leis dos Estados federados, diplomas legais estes, no ponto, complementados por atos normativos; e) há uma estrutura escalonada da ordem jurídica disciplinando a matéria, onde a norma de natureza inferior não pode desgarrar flagrantemente da estreita faixa de delegação operada pelas normas superiores; f) a Corregedoria Nacional, diante da necessidade de se buscar um denominador comum entre os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados em relação ao estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro, instaurou procedimento de estudos e pesquisas visando a realizar análises, pesquisas, estudos e apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, em suas Escolas Institucionais e Corregedorias, no que se refere ao estágio probatório de membro da Instituição, de modo a abranger a gestão da formação humana, os cursos de ingresso, os cursos de vitaliciamento, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias; g) o procedimento de estudos e pesquisas lançou relatório conclusivo, ocasião em que se levou a efeito proposta de recomendação estabelecendo diretrizes para formação, a avaliação, a orientação e a fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório; h) as diretrizes estabelecidas desvelam a preocupação da Corregedoria Nacional para a dimensão humana como componente da formação e capacitação dos membros do Ministério Público em estágio probatório; i) as Corregedorias-Gerais, para escorreito acompanhamento do estágio probatório dos membros do Ministério Público, em especial as diretrizes estabelecidas no procedimento de estudos e pesquisas lançadas no relatório conclusivo, deverão examinar periodicamente cópias dos trabalhos por eles elaborados; j) recomendável que, durante o probatório, os membros do Ministério Público, ainda que designados de forma excepcional para tanto, atuem em plenário do Tribunal do Júri; k) recomendável que ao longo do estágio probatório os membros do Ministério Público tenham acompanhamento psicológico/psiquiátrico e sejam submetidos, ao menos, a uma correição ordinária; l) a não satisfação de qualquer um dos requisitos legais para o exercício do cargo deverá implicar na exoneração *"ex officio"* do membro do Ministério Público em estágio probatório; m) imprescindível para o não vitaliciamento do membro do Ministério Público em estágio probatório que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa; n) constatada falta grave e que contraindique a permanência do membro do Ministério Público em estágio probatório nos quadros da Instituição, a Corregedoria-Geral deverá oferecer a impugnação desde logo; o) a impugnação deve ser narrativa e demonstrativa; p) se o poder diz respeito à maneira como se trata o semelhante, o membro do Ministério Público, em estágio probatório (ou não), no exercício das suas atribuições, deve conservar a humildade, a sabedoria e o sentimento de honrar aqueles que serve.

1. REFERÊNCIAS

CARTLEDGE, Paul. **Grécia Antiga** – O Poder e o Estado, 2ª edição, p. 216, São Paulo: Ediouro, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**, vol. IV, p. 230, 1ª edição, Forense: Rio de Janeiro, 1967.

GALBRAITH, Jonh Kenneth. **Anatomia do Poder**, ps. 57 e 58, São Paulo: Pioneira, 1984.

GREENE, Liz. **Uma Viagem através dos Mitos**. p. 213, São Paulo: Zahar, 2000.

JACOBY, Jorge Ulisses. Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa** nº 26, abr/jun-04, p. 114.

SEÇÃO VII – REFLEXÕES PRÁTICAS SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO E NORMAS ORIENTADORAS ATUAIS DAS CORREGEDORIAS

7.1. Estágio Probatório dos membros do Ministério Público brasileiro
Armando Antônio Lotti.....435

7.2. Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01/2018 447

RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN N.º 01, DE 15 DE MARÇO DE 2018.

Dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes.

O **CORREGEDOR NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO,** no exercício das atribuições conferidas pelo art. 130-A, §§ 2º, inciso II, e 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em conformidade com os termos do art. 18, inciso X, da Resolução n.º 92, de 13 de março de 2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público),

PRIMEIRA PARTE
DOS CONSIDERANDOS

CONSIDERANDO os resultados do Procedimento de Estudos e Pesquisas instaurado, na Corregedoria Nacional, com base na Portaria CN n.º 087, de 16 de maio de 2016, visando realizar pesquisas, estudos, análises e apresentação de propostas e orientações sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, em suas Escolas Institucionais e Corregedorias, no que se refere ao estágio probatório de membros da Instituição, de modo a abranger a evolução humana, os cursos de ingresso, os cursos de vitaliciamento, a avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à justiça (arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988), sendo fundamental o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais afetos às atribuições constitucionais da Instituição;

CONSIDERANDO que as Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público;

CONSIDERANDO o teor da Carta de Brasília, aprovada no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em 22 de setembro de 2016, em Brasília, e, especialmente, a necessidade de aprimorar-se a atuação do Ministério Público visando à sua efetividade social;

CONSIDERANDO a necessidade de serem fixadas diretrizes visando ao aprimoramento das atividades avaliativas, orientadoras e fiscalizadoras das Corregedorias no que se refere ao estágio probatório dos membros do Ministério Público;

CONSIDERANDO a necessidade de se realizarem estudos e pesquisas visando à apresentação de uma proposta orientadora geral sobre o estágio probatório dos membros que ingressam no Ministério Público;

CONSIDERANDO o teor e a importância dos trabalhos e estudos sobre o tema referente ao estágio probatório já realizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas abaixo nomeado;

CONSIDERANDO os princípios, as diretrizes, os processos e os subprocessos de gestão de pessoas, bem como a governança, todos estabelecidos na Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas;

CONSIDERANDO o constante da Resolução CNMP n.º 147, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público e estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e dos ramos do Ministério Público;

CONSIDERANDO o teor da Resolução CNMP n.º 179, de 26 de julho de 2017, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta;

CONSIDERANDO o teor da Resolução CNMP n.º 146, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de membros e servidores do Ministério Público e cria, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público.

CONSIDERANDO ainda as diretrizes fixadas pela Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP n.º 02, de 04 de julho de 2017, que estabelece diretrizes para a estruturação e a atuação das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro e fixa orientações para a interação entre as Escolas, os Centros de Apoio, as Câmaras de Coordenação e Revisão, o Conselho Superior, notadamente quanto ao alinhamento ao planejamento estratégico institucional.

CONSIDERANDO, a importância da apresentação de propostas e orientações sobre o tema por parte deste Conselho Nacional do Ministério Público, sendo fundamental, para tanto, a realização também de consultas públicas aos órgãos e às instituições interessadas no aperfeiçoamento do estágio probatório dos membros do Ministério Público;

CONSIDERANDO a Metódica e o Cronograma dos trabalhos realizados no Procedimento de Estudos e Pesquisas, os quais incluíram: a) a realização de estudos e pesquisas sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como sobre legislação orgânica do Ministério Público; b) a identificação e análise inicial dos problemas e desafios que estão dificultando a atuação eficiente e efetiva do Ministério Público e de suas Corregedorias quanto ao acompanhamento do estágio probatório dos membros da Instituição; c) a reunião do grupo de trabalho nomeado; d) a apresentação de uma minuta contendo as diretrizes para uma proposta inicial de regulamentação para ser submetida à consulta pública; e) a consulta pública ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União e ao Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União; f) a consulta pública à CONAMP, à ANPR e à ANPT; g) a consulta pública ao CDEMP e às Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro; h) a apresentação de Proposta de Recomendação;

CONSIDERANDO as pesquisas e os estudos realizados na Corregedoria Nacional do Ministério Púbico pelo Grupo de Trabalho criado pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, tendo como Presidentes o Doutor **Arion Rolim Pereira**, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, e o Doutor **Armando Antônio Lotti**, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, e, como membros integrantes, o Doutor **Rinaldo Reis Lima**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte e Coordenador-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Raymundo Napoleão Ximenes Neto**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe e Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Rafael Schwez Kurkowski**, Promotor de Justiça do Estado de Sergipe e Coordenador da Coordenadoria Disciplinar da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Cesar Henrique Kluge**, Procurador do Trabalho e Coordenador da Coordenadoria de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Fabiano Mendes Rocha**, Promotor de Justiça do Ministério

Público do Distrito Federal e Territórios e Membro Auxiliar da Coordenadoria de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Jairo Cruz Moreira**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Coordenador da Coordenadoria de Inovação, Evolução Humana e Estágio Probatório da Corregedoria Nacional do Ministério Público; o Doutor **Gregório Assagra de Almeida**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público; o Doutor **Luciano Luz Badini Martins**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público; o Doutor **Michel Betenjane Romano**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público; o Doutor **Marcelo Pedroso Goulart**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Adriano Kneipp**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, o Doutor **Alexandre Reis de Carvalho**, Promotor de Justiça do Ministério Público Militar da União e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, e a senhora **Fabíola de Sousa Cardoso**, servidora pública lotada na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais;

CONSIDERANDO, por fim, a importância de se regulamentar o tema de maneira geral, com a fixação de diretrizes às Unidades do Ministério Público brasileiro, principalmente a suas Corregedorias, suas Escolas Institucionais e seus Conselhos Superiores, respeitadas as particularidades e a autonomia de cada Unidade e Ramo do Ministério Público brasileiro,

RESOLVE EXPEDIR A PRESENTE RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL, FIXANDO-SE AS DIRETRIZES ORIENTADORAS A SEGUIR:

SEGUNDA PARTE
DAS DISPOSIÇÕES SOBRE AS DIRETRIZES DO ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO I
PRINCÍPIOS GERAIS SOBRE A FORMAÇÃO, A GESTÃO E A EVOLUÇÃO HUMANA NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Art. 1º Considera-se estágio probatório o período compreendido pelos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais será examinada pelos respectivos órgãos de competência do Ministério Público brasileiro, notadamente por suas Corregedorias e por seus Conselhos Superiores, a conveniência da permanência e do vitaliciamento na carreira do membro do Ministério Público, observados, entre outros, os seguintes princípios:

I - capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas;

II - eficiência, pontualidade e assiduidade;

III - idoneidade ética e moral revelada por meio de condutas pública e privada compatíveis com a dignidade do cargo e que não exponham a imagem do Ministério Público e não gerem desconfiança no cidadão;

IV - proatividade, capacidade técnico-jurídica, ponderação e bom senso na tomada de decisões;

V - integração comunitária do membro do Ministério Público em estágio probatório no que estiver afeto às atribuições do cargo, aferida, inclusive, pela residência na comarca ou na localidade onde exerce as suas atribuições;

VI - atuação adequada e eficiente do membro do Ministério Público em estágio probatório em relação ao atendimento ao público e no que tange à sua inserção no ambiente jurídico;

VII - inteligência emocional, aferida pela postura equilibrada que revele amor e respeito aos valores e compromissos institucionais do Ministério Público e à defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais do cidadão;

VIII - vocação para o exercício das funções jurisdicionais e extrajurisdicionais do Ministério Público, a ser aferida pelo comprometimento e pelas iniciativas do membro em estágio probatório que revelem amor em face das causas institucionais e do exercício das atribuições nas diversas áreas de atuação;

IX - gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres no trato com as pessoas, principalmente as mais carentes e humildes e aquelas que estejam em situações de exclusão social;

X - empenho e dedicação ao aperfeiçoamento funcional periódico e multidisciplinar;

XI - capacidade de gestão administrativa e funcional dos órgãos ou unidades de atuação no Ministério Público;

XII - disposição e iniciativas para atuar em rede e de forma integrada e cooperativa tanto no âmbito do Ministério Público quanto em relação a outros órgãos ou instituições de defesa de interesses sociais e/ou de interesses legítimos do Estado;

XIII - observância das formas respeitosas de tratamento quando se dirigir aos cidadãos, aos servidores, às instituições, às entidades, aos seus pares e colegas, aos integrantes da Administração Superior e da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Parágrafo único. Não serão computados para fins de vitaliciamento os períodos de afastamento, férias e licenças do membro do Ministério Público em estágio probatório, respeitadas as respectivas leis orgânicas das unidades e ramos do Ministério Público brasileiro.

Art. 2º Considerando os deveres constitucionais e infraconstitucionais impostos aos integrantes do Ministério Público em geral, aqueles em estágio probatório devem ser avaliados, orientados e fiscalizados em suas manifestações públicas e privadas, evitando-se que seu comportamento exponha a sua imagem e a da Instituição, devendo, para tanto, ser observados, entre outros, os seguintes deveres:

I - não se manifestar de forma que possa ensejar a demonstração de apoio público ou que deixe evidenciada, mesmo que de maneira informal, a vinculação a determinado partido político, sendo certo que a vedação de atividade político-partidária não impede o exercício do direito relativo às suas convicções pessoais sobre a matéria, as quais não devem ser objeto de manifestação pública que caracterize claramente, mesmo que de modo informal, atividade político-partidária;

II - guardar a impessoalidade e a isenção em relação à atividade político-partidária como deveres constitucionais do Ministério Público e dos seus membros na sua condição de garantias constitucionais fundamentais de acesso à justiça dos cidadãos e da sociedade, que assegurem à Instituição e aos seus membros o pleno e efetivo exercício das suas atribuições;

III - guardar decoro pessoal e manter ilibada conduta pública e particular que assegure a confiança do cidadão (artigo 37, *caput,* da CR/1988), sendo certo que os consectários de se externar um posicionamento, inclusive em redes sociais, não podem comprometer a imagem do Ministério Público e dos seus órgãos, nem violar direitos ou garantias fundamentais do cidadão;

IV - tomar os cuidados necessários ao realizar publicações em seus perfis pessoais nas redes sociais, agindo com reserva, cautela e discrição, evitando-se a violação de deveres funcionais;

V - adotar cautela ao publicar, em seus perfis pessoais em redes sociais, pronunciamentos oficiais sobre casos decorrentes de sua atuação funcional, sem prejuízo do compartilhamento ou da divulgação em

seus perfis pessoais de publicações de perfis institucionais ou de notícias já publicadas oficialmente pelo Ministério Público;

VI - adotar cautela ao publicar em redes sociais manifestações ou informações que possam ser percebidas como discriminatórias, notadamente em relação a raça, gênero, orientação sexual, religião e outros valores ou direitos protegidos, e que possam comprometer os ideais defendidos pela Instituição;

VII - utilizar o *e-mail* funcional exclusivamente para a realização de atividades institucionais, guardando o decoro pessoal e agindo com urbanidade no trato com os destinatários das mensagens.

§ 1º Para os fins do disposto no inciso II deste artigo, não configura atividade político-partidária a crítica ou o elogio público por parte do membro do Ministério Público dirigido, entre outros, a ideias, ideologias, projetos legislativos, programas de governo, medidas, sendo vedados, contudo, ataques ou elogios de cunho pessoal, que possam configurar violação do dever de manter conduta ilibada e de guardar decoro pessoal, direcionados a liderança política ou a partido político, com a finalidade de descredenciá-los ou credenciá-los perante a opinião pública em razão de ideias ou ideologias de que discorde ou com que concorde o membro do Ministério Público.

§ 2º Para os fins do disposto no inciso III deste artigo, não configura atividade político-partidária, vedada constitucionalmente, o exercício da liberdade de expressão na defesa pelo membro do Ministério Público de valores constitucionais e legais em discussões públicas sobre causas sociais, em debates ou outras participações ou manifestações públicas que envolvam a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 3º Os membros do Ministério Público em estágio probatório estão sujeitos às mesmas obrigações e vedações impostas aos membros vitalícios, além das previstas em leis, regulamentos e nesta Recomendação.

Art. 3º Para a formação, a avaliação, a orientação e a fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório deverão ser consideradas, entre outras, respeitadas as peculiaridades das funções de cada unidade Institucional, as seguintes diretrizes:

I - conhecimento das causas e deficiências sociais locais;

II - capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos;

III - autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento, na democracia, em defesa da sociedade;

IV - capacidade de diálogo e de consenso;

V - senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais;

VI - atuação preventiva, com postura resolutiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional;

VII - atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;

VIII - realização precedente de pesquisas e investigações adequadas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a atuação qualificada;

IX - utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação;

X - escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;

XI - contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada;

XII - utilização racional e adequada da judicialização;

XIII - atuação dinâmica e voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade Ministerial, inclusive mediante interposição de recursos e realização de manifestações orais;

XIV - atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou para removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano;

XV - atuação para potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos;

XVI - utilização de mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado;

XVII - triagem adequada das comunicações da Ouvidoria e análise imediata de notícias de fato, de modo a evitar a instauração de procedimentos inviáveis e a implementar a pronta tramitação dos expedientes relevantes;

XVIII - condução direta e diligente dos expedientes extrajudiciais, mediante despachos objetivos e tendentes à conclusão da investigação, com vistas à delimitação do objeto e à individualização dos fatos em apuração;

XIX - avaliação contínua da real necessidade de novas diligências nos procedimentos extrajudiciais, com velamento pela duração razoável do expediente;

XX - adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes, nas causas em que o Ministério Público for parte;

XXI - atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos devidos;

XXII - atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos;

XXIII - assiduidade, pontualidade e gestão administrativa eficiente e proativa das unidades, atribuições ou serviços do Ministério Público;

XXIV - atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar.

Art. 4º Para todos os efeitos legais, o período de estágio probatório compreende o de orientação e preparação.

§ 1º Durante o período do estágio probatório, os membros do Ministério Público deverão ser avaliados e orientados periodicamente por uma equipe multidisciplinar que possa contribuir para fortalecer a sua saúde física e emocional.

§ 2º Os membros do Ministério Público em estágio probatório deverão ser submetidos a pelo menos uma correição ordinária presencial, sem prejuízo da realização de correição extraordinária ou de inspeções necessárias.

§ 3º Os cursos de ingresso e de vitaliciamento, disciplinados no Capítulo II desta Recomendação, serão formalizados e realizados pelas escolas de formação e aperfeiçoamento do Ministério Público, com a efetiva participação das Corregedorias tanto na fase da construção quanto nas de realização e avaliação, respeitada a autonomia pedagógica das escolas institucionais.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º deste artigo, sempre que possível, pelo menos 5% (cinco por cento) dos palestrantes, professores ou mediadores nos cursos de ingresso e vitaliciamento, quando integrantes do Ministério Público, deverão ter ingressado na carreira há mais de 20 (vinte anos) e pelo menos outros 5% (cinco por cento) há menos de 10 (dez) anos.

CAPÍTULO II
DOS CURSOS DE INGRESSO E VITALICIAMENTO

Seção I
Das Disposições Gerais

Art. 5º O Curso de Ingresso e Vitaliciamento constitui etapa obrigatória do processo de vitaliciamento no cargo de membro do Ministério Público e deverá ser realizado ou reconhecido por escola de formação e aperfeiçoamento do Ministério Público, com a participação efetiva das Corregedorias, consoante exigência constitucional expressa no art. 93, IV, c/c art. 129, § 4º, da CR/1988.

Parágrafo único. Os conteúdos e as competências a serem desenvolvidos no curso de ingresso e vitaliciamento destinam-se ao exercício probo, saudável, eficaz e resolutivo das funções de membro do Ministério Público, com ênfase nas necessidades e dimensões biológica, psicológica, social, espiritual, organizacional e funcional impostas na atuação, nos termos do art. 3º da Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que estabelece diretrizes aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro quanto à implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo.

Art. 6º O curso será composto de, no mínimo, 04 (quatro) eixos estruturantes, abordados concomitantemente:

I - TEÓRICO: conhecimentos aprofundados sobre história, evolução, estrutura, funcionamento e atuação dos órgãos, serviços e sistemas do Ministério Público, carreira, estágio probatório e vitaliciamento, gestão do conhecimento alinhada ao planejamento estratégico, rotinas de trabalho, gestão de gabinete e unidades administrativas, segurança orgânica e pessoal, exercício harmônico dos princípios institucionais, deveres, direitos e prerrogativas funcionais, com ênfase nos limites e nas implicações desse exercício, nos âmbitos funcional e privado;

II - PROFISSIONAL: conhecimentos eminentemente práticos necessários à atuação judicial e extrajudicial do membro do Ministério Público, com ênfase na proteção dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais do cidadão e na tutela dos direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade social, com a realização de visitas técnicas, compartilhamento dialogado de boas práticas e lições aprendidas, estudos de casos, pesquisas e debates de temas interdisciplinar e multidisciplinar e simulação de situações concretas com as quais poderá defrontar-se no início da carreira;

III - INTERLOCUÇÃO INTERINSTITUCIONAL: reflexões para o exercício ético da liberdade de expressão, relacionamento responsável com as mídias sociais e órgãos de comunicação social e desenvolvimento de competências para o diálogo direto entre os membros do Ministério Público e representantes, de diversos níveis, das entidades públicas e privadas e dos movimentos sociais;

IV - ÉTICA Comportamentalista e de evolução humana: identificação e reflexão das questões de ordem pessoal, familiar, social, laboral, intrainstitucional e interinstitucional – direta ou indiretamente – relacionadas à realização das atribuições do membro do Ministério Público, seja na prestação jurisdicional do Estado, na via extrajudicial ou social, seja na promoção do contentamento, do comprometimento e da humanização do ambiente e das relações de trabalho e no desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos (físico, mental e espiritual), observando o atendimento efetivo e eficaz do interesse

público e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, nas peculiaridades das diversas unidades de lotação.

Art. 7º O curso de ingresso e vitaliciamento terá como estratégias metodológicas a formatação profissionalizante, os eixos estruturantes previstos no art. 6º desta Recomendação e a realização em etapas intercaladas (formação continuada), a partir da posse do membro do Ministério Público.

Parágrafo único. O detalhamento dos conteúdos competenciais, das abordagens e estratégias metodológicas, dos critérios para a seleção dos capacitadores do curso, com valorização da participação de representantes de outras instituições que se relacionem com a prestação jurisdicional do Estado, como universidades e sociedade civil organizada, será objeto de termo de cooperação firmado entre a Administração Superior do Ministério Público e as respectivas escolas superiores do Ministério Público ou os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

Seção II
Da Etapa de Formação para o Ingresso

Art. 8º O curso de ingresso na carreira dos membros do Ministério Público brasileiro deverá ser formatado de modo a contemplar, no mínimo, as 4 (quatro) fases a seguir discriminadas:

I - MÓDULO 1: apresentação da instituição, seus órgãos e unidades, com respectivas atribuições, interação com outras instituições e órgãos de defesa social e contatos com movimentos sociais voltados para a defesa dos direitos fundamentais afetos às atribuições do Ministério Público;

II - MÓDULO 2: apresentação dos princípios e fundamentos que norteiam a atividade do Ministério Público, suas atribuições constitucionais, ética e deveres institucionais, com ênfase na percepção dos usos, dos costumes e da formação da sociedade perante a qual atua;

III - MÓDULO 3: submissão a módulo prático, com ênfase nas áreas que envolvam a defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, o controle da constitucionalidade e a atuação na defesa dos direitos humanos, o direito processual, o direito civil, o direito penal, os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a atuação nos casos complexos de repercussão social, os mecanismos de tutela jurisdicional e extrajurisdicional, a resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas, com ênfase notadamente nas técnicas sobre negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas, técnicas de gestão administrativa e funcional dos órgãos e das unidades de atuação, com priorização do Planejamento Estratégico do Ministério Público, dos Planos Gerais de Atuação, dos Programas de Atuação e respectivos Projetos Executivos, sendo importante ainda a realização de simulação de audiências, júris, práticas de negociação, mediação e de atendimento ao público, assim como encontros com movimentos sociais e com outras instituições para discutir questões e problemas que envolvam a tutela dos direitos humanos, com espaço para a realização de curso de português jurídico voltado para a elaboração de peças e manifestações jurisdicionais e extrajurisdicionais;

IV - MÓDULO 4: avaliação do desempenho nas fases anteriores.

§ 1º Os Módulos 1 e 2, a que se referem os incisos I e II deste artigo, serão constituídos de aulas teóricas e/ou palestras a serem proferidas por convidados, por membros do Ministério Público e por representantes de órgãos que compõem a Instituição, integrantes de outros órgãos ou de instituições de defesa social.

§ 2º Em se tratando do Módulo 1, o membro palestrante, necessariamente, tecerá considerações sobre rotinas administrativas afetas aos órgãos e às unidades do Ministério Público, bem como a processos exitosos de gestão e de relacionamento e atendimento aos públicos interno e externo.

§ 3º O Módulo 3, a que se refere o inciso III deste artigo, será realizado tendo por base tanto casos fictícios quanto concretos, em que os membros da Instituição em estágio probatório se manifestarão em

processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, sob a orientação de membro do Ministério Público vitalício a ser designado pelos órgãos competentes das unidades do Ministério Público.

Art. 9º O curso a que se refere o artigo 8º desta Recomendação terá, preferencialmente, a duração mínima de 30 (trinta) dias, com avaliação de seus resultados.

Parágrafo único. Para fins do disposto no *caput* deste artigo, pelo menos 50% (cinquenta por cento) do prazo estabelecido deverá contemplar atividades práticas supervisionadas.

Seção III
Das Etapas de Formação para o Vitaliciamento

Art. 10. A formação para o vitaliciamento destina-se ao aprimoramento dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao exercício das atribuições administrativas e finalísticas inerentes ao cargo de membro do Ministério Público, com destaque para a formatação profissionalizante (boas práticas e lições aprendidas) no campo da prática jurídica.

§ 1º Além dos aspectos funcionais, a etapa de vitaliciamento promoverá abordagem e suporte à adaptação integral do membro do Ministério Público à nova realidade pessoal, familiar, profissional e regional, por meio do incentivo ao autoconhecimento, da realização equilibrada das suas necessidades, do estímulo à criatividade e à inovação e do fomento ao comprometimento e contentamento institucional, estimulando o senso de pertencimento ao Ministério Público, observando o interesse público e social, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

§ 2º Os conteúdos programáticos serão desenvolvidos por meio de aulas dialogadas, palestras, dinâmicas de grupo, simulações de audiências, relacionamento e atendimento ao público e a órgãos de comunicação social, visitas técnicas (sistema prisional, sistemas educacionais infantil e fundamental, órgãos de segurança pública, lideranças de comunidades, movimentos sociais, entidades e projetos sociais de interesse público), estudos de casos, pesquisas e debates de temas interdisciplinar e multidisciplinar para o fortalecimento da atuação ético-comportamentalista e resolutiva do Ministério Público brasileiro.

§ 3º Os membros do Ministério Público em estágio probatório poderão, previamente, indicar temas, problemas e casos à coordenação do curso de que trata o *caput* deste artigo, para que esta delibere sobre a viabilidade de sua inclusão na pauta.

§ 4º As atividades e os cursos realizados pelas Escolas Institucionais do Ministério Público que tiverem a participação de membro em estágio probatório poderão ser incluídos no cômputo das cargas horárias mínimas dos cursos de formação para o vitaliciamento.

Art. 11. Os resultados dos cursos de vitaliciamento serão aferidos pelas Escolas Superiores do Ministério Público ou pelos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, com a participação efetiva das Corregedorias.

CAPÍTULO III
DAS ATIVIDADES AVALIATIVAS PELAS CORREGEDORIAS-GERAIS

Art. 12. Durante o biênio a que se refere o artigo 1º desta Recomendação, a atuação do membro do Ministério Público em estágio probatório será acompanhada e avaliada pela Corregedoria-Geral da respectiva unidade ou ramo do Ministério Público por meio de avaliações decorrentes de correições e inspeções, de análise de trabalhos e de outros meios ao seu alcance.

Art. 13. As Corregedoria-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro analisarão, em suas funções avaliativas, relatórios trimestrais de todas as atividades dos membros do Ministério Público em estágio probatório.

§ 1º As Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro disponibilizarão formulário padrão para que os membros do Ministério Público em estágio probatório respondam a perguntas relacionadas às atividades referidas no *caput* deste artigo.

§ 2º O formato de disponibilização de documentos e peças judiciais e extrajudiciais poderá ser virtual e deverá ser disciplinado pelas Corregedorias das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro.

§ 3º No prazo máximo de 30 (trinta) dias após a apresentação de cada um dos relatórios trimestrais, as Corregedorias deverão apresentar resposta, possibilitando a ciência rápida das orientações, para supressões dos equívocos constatados.

Art. 14. Em cada um dos relatórios trimestrais descritos no artigo 13 desta Recomendação, a Corregedoria-Geral avaliará a permanência ou não do membro do Ministério Público em estágio probatório na carreira, devendo, quando for o caso, apresentar pedido de impugnação na carreira, devidamente fundamentado.

§ 1º Decorrido 01 (um) ano de efetivo exercício, a Corregedoria-Geral manifestará, perante o órgão colegiado competente, pela permanência ou não do membro do Ministério Público em estágio probatório pelo período de mais 01 (um) ano.

§ 2º Decorridos 18 (dezoito) meses de efetivo exercício, deverá ser instaurado procedimento específico de aferição do preenchimento das condições para vitaliciamento, levando-se em consideração toda a produção e a conduta do membro do Ministério Público em estágio probatório e sua demonstração de vocação para o exercício do cargo, com observância dos princípios arrolados no artigo 1º desta Recomendação.

Art. 15. As Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro desenvolverão sistema de avaliação que leve em consideração objetivos, metas e indicadores direcionados à aferição e à indução da eficácia social da atuação dos membros do Ministério Público em estágio probatório.

Parágrafo único. A avaliação do resultado da atuação dos membros do Ministério Público em estágio probatório deverá ultrapassar o controle meramente formal, quantitativo e temporal das causas em que atua, sempre respeitado o princípio da independência funcional.

CAPÍTULO IV
DAS ATIVIDADES ORIENTADORAS REALIZADAS PELAS CORREGEDORIAS-GERAIS DAS UNIDADES E DOS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Art. 16. As Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro estabelecerão orientações voltadas para a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação, dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos.

Art. 17. As atividades de orientação das Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro deverão fomentar as boas práticas e a efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público em estágio probatório.

Art. 18. Para fins de orientação quanto à atuação funcional, os membros do Ministério Público em estágio probatório poderão ser convocados a comparecer, a critério do Corregedor-Geral, a reuniões coletivas e/ou individuais, presenciais ou por teleconferência.

Parágrafo único. As orientações gerais e as individuais das Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro poderão ter caráter meramente persuasivo ou vinculante, sendo de caráter vinculante a orientação relacionada a deveres do cargo, que não passam pelo critério da independência funcional.

CAPÍTULO V
DAS ATIVIDADES FISCALIZADORAS REALIZADAS PELAS CORREGEDORIAS-GERAIS DAS UNIDADES E DOS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Art. 19. As correições ordinárias serão realizadas pelo menos uma vez durante o período de estágio probatório pelas Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro para verificar e avaliar precipuamente a regularidade e a eficácia social dos serviços prestados pelo membro do Ministério Público em estágio probatório, além de seu relacionamento com os órgãos de execução e com os serviços auxiliares nos ambientes funcional e comunitário, no exercício de suas funções e no cumprimento dos deveres do cargo, observado o disposto nos artigos 1º e 2º desta Recomendação, com observância das seguintes diretrizes:

I - publicidade, transparência e periodicidade;

II - resolutividade, eficiência e relevância social;

III - duração razoável das medidas e dos procedimentos relativos às atribuições constitucionais do Ministério Público;

IV - efetividade dos direitos e das garantias fundamentais;

V - priorização da resolução consensual, salvo quando a tutela judicial se revelar a mais adequada;

VI - gestão administrativa eficiente e proativa das unidades, das atribuições ou dos serviços do Ministério Público;

VII - unidade institucional, materializada pela adoção, por órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, de Programas de Atuação Funcional e respectivos Projetos Executivos, alinhados ao Planejamento Estratégico e ao Plano Geral de Atuação Funcional;

VIII - avaliação qualitativa, quantitativa e temporal das causas ou dos expedientes em que atua o Ministério Público;

IX - observância do princípio processual da primazia das questões de mérito sobre as meramente formais;

X - racionalização e economicidade, com o adequado aproveitamento de ferramentas tecnológicas e virtuais disponíveis.

Art. 20. A Equipe Correcional encaminhará ao Corregedor-Geral do Ministério Público relatório circunstanciado, analisando a regularidade do serviço e a eficiência da atividade da unidade ou do órgão correcionado, apontando as boas práticas observadas, as eventuais irregularidades constatadas, a falta ou deficiência de ocupação dos espaços institucionais de atuação relativa à atribuição do órgão, bem como as conclusões e medidas necessárias a prevenir erros, corrigir problemas e aprimorar o serviço, registrando, ao final, eventuais críticas e elogios.

Art. 21. Para os fins do disposto no art. 20 desta Recomendação, compete à Equipe Correcional, conforme a necessidade, emitir:

I - recomendações sem efeito vinculativo;

II - recomendações com força de determinações, nos casos de inobservância das normas legais e dos atos administrativos cogentes emanados da Corregedoria-Geral, de outros órgãos da Administração Superior ou do Conselho Nacional do Ministério Público;

III - orientações em virtude de consulta oral apresentada pelo órgão correcionado;

IV - elogios e/ou anotações na ficha funcional;

V - outras medidas adequadas ao caso, inclusive o acordo de resultados e as que visem ao aperfeiçoamento funcional do membro do Ministério Público em estágio probatório.

Art. 22. A Equipe Correcional avaliará o cumprimento das formalidades exigidas para a realização da correição e a regularidade da utilização dos instrumentos de protocolo, registro, distribuição e andamento de expedientes internos e externos, observando o seguinte:

I - período de exercício do órgão na unidade;

II - residência na comarca ou no local em que oficia;

III - participação em cursos de aperfeiçoamento;

IV - compatibilidade efetiva de eventual exercício do magistério com as funções ministeriais;

V - cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades;

VI - eventuais afastamentos das atividades;

VII - utilização adequada dos sistemas oficiais e disponíveis de registro e controle de expedientes;

VIII - verificação do fluxo (entrada e saída) quantitativo de expedientes externos, bem como movimentação dos procedimentos internos;

IX - regularidade formal e duração razoável dos expedientes, com solução adequada;

X - produção mensal de cada membro lotado na unidade, bem como eventual saldo remanescente;

XI - cumprimento dos prazos processuais, com ênfase no planejamento da atuação e em atenção à duração razoável dos processos e procedimentos e às necessidades concretas do direito material que se quer resguardar;

XII - verificação qualitativa das manifestações processuais e procedimentais;

XIII - organização do atendimento ao público e comparecimento aos atos de que deva participar ou que deva realizar/acompanhar;

XIV - realização das visitas/inspeções determinadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com os devidos registros em livros ou sistemas apropriados;

XV - experiências inovadoras dignas de destaque;

XVI - eficiência da força de trabalho da unidade correcionada.

Art. 23. A Equipe Correcional avaliará se a atuação local do membro do Ministério Público em estágio probatório objeto da correição está alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação Funcional, devendo, para tanto, aferir se o correcionado:

I - conhece o Plano Geral de Atuação Funcional e reconhece sua importância para a estratégia institucional;

II - possui Programa de Atuação Funcional ou prática equivalente;

III - concebe o planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;

IV - identifica e objetiva resultados sociais adequados;

V - procura adotar ou executar as medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

Art. 24. Na priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos judiciais e extrajudiciais em tramitação, a Equipe Correcional considerará, entre outros critérios, a natureza, a complexidade e a transformação social da matéria.

§ 1º A avaliação da duração razoável do processo e das medidas adotadas pelo órgão correcionado deverá considerar, principalmente, as necessidades do direito material, de modo a aferir se há necessidade de agilização do procedimento em situações de urgência ou se é preciso o alargamento do procedimento nos casos em que a complexidade da matéria de fato e de direito o exigir.

§ 2º Para aferição da efetividade das diligências determinadas, serão considerados os intervalos entre os impulsionamentos, assim como a adoção de instrumentos resolutivos e de outras medidas.

Art. 25. Para a avaliação da atividade-fim, serão considerados todos os mecanismos de atuação judicial e extrajudicial.

§ 1º Observadas as peculiaridades regionais, locais, estruturais e as relativas às atribuições do órgão ou unidade, serão analisadas as seguintes medidas de aproximação comunitária e de resolução de problemas:

I - participação efetiva e/ou realização de audiências públicas;

II - realização de palestras e participação efetiva em reuniões com agentes externos, especialmente vinculados às políticas públicas das respectivas áreas de atuação ministerial;

III - adoção de outras medidas de inserção social, especialmente a atuação por meio de Projetos Sociais;

IV - utilização eficiente e/ou viabilidade de priorização de mecanismos de resolução consensual e extrajurisdicional de conflitos, controvérsias e problemas;

V - utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos.

§ 2º Será analisado também, quando o membro do Ministério Público em estágio probatório, em suas manifestações, fizer citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou quando utilizar conceitos jurídicos indeterminados, se há correlação adequada com o caso em análise, evitando-se fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito em apreciação.

§ 3º Serão analisadas a regularidade e a resolutividade da atuação funcional jurisdicional e extrajurisdicional.

§ 4º A avaliação da atuação dos membros do Ministério Público em estágio probatório levará em conta, sempre que possível e adequado, a oitiva dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada, desde que os relatos estejam acompanhados de dados concretos e efetivos sobre a atuação ministerial, sem apreciação valorativa genérica.

CAPÍTULO VI
DA IMPUGNAÇÃO AO VITALICIAMENTO

Art. 26. O Corregedor-Geral das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro, de ofício ou a requerimento dos demais Órgãos Superiores da Administração ou de qualquer membro do Ministério Público ou interessado, poderá apresentar impugnação ao vitaliciamento do membro do Ministério Público em estágio probatório.

§ 1º A impugnação, acompanhada dos elementos instrutórios necessários, será apresentada ao Órgão Colegiado competente do Ministério Público, antes de escoado o biênio, devendo ser observado o contraditório e a ampla defesa.

§ 2º A impugnação, quando apresentada pelas Corregedorias-Gerais, acarretará a instauração de procedimento próprio e terá por efeito a suspensão do exercício funcional do membro do Ministério Público

em estágio probatório até a decisão do órgão colegiado, devendo ser decidida no prazo máximo de sessenta dias, salvo disposição legal em sentido contrário.

§ 3º Com ou sem defesa do membro do Ministério Público em estágio probatório, o Órgão Colegiado competente, após ordenar as diligências que entender necessárias, reexaminará, em dez dias, o processo de estágio, proferindo decisão definitiva.

§ 4º Desfavorável a decisão e não havendo recurso, a Chefia Institucional expedirá o ato de exoneração.

§ 5º Durante a tramitação do procedimento de impugnação, o membro do Ministério Público perceberá subsídio integral, contando-se, para todos os efeitos legais, o tempo de suspensão do exercício funcional, no caso de vitaliciamento.

§ 6º A qualquer momento poderá o pedido de impugnação ser aditado, sempre se assegurando ao respectivo membro do Ministério Público em estágio probatório a ampla defesa e o contraditório.

CAPÍTULO VII
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 27. Poderão ser realizados cursos de ingresso e de vitaliciamento dos membros do Ministério Público em estágio probatório, disciplinados no Capítulo II desta Recomendação, em formato de Programa de Pós-Graduação existente nas Escolas Institucionais do Ministério Público, com observância das diretrizes desta Recomendação.

Art. 28. As unidades e os ramos do Ministério Público brasileiro regulamentarão, no prazo de 120 (cento e vinte dias), a aplicabilidade desta Recomendação, com comunicação à Corregedoria Nacional do Ministério Público e remessa do ato regulamentador.

§ 1º As unidades e os ramos do Ministério Público brasileiro, sem prejuízo dos relatórios trimestrais, implantarão mecanismos virtuais de acompanhamento *online*, se possível em tempo real, das manifestações e dos trabalhos dos membros do Ministério Público em estágio probatório.

§ 2º As unidades e os ramos do Ministério Público brasileiro indicarão para supervisão do estágio probatório, sempre que possível e considerando as peculiaridades locais, membros do Ministério Público com atuação na respectiva Corregedoria.

§ 3º É recomendável a adoção de formulário de padronização da apresentação dos relatórios trimestrais, considerando, para isso, as diretrizes desta Recomendação e também a Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro no dia 22 de setembro de 2017, em Brasília, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Art. 29. A Corregedoria Nacional do Ministério Público acompanhará e fiscalizará o cumprimento desta Recomendação, podendo, inclusive, expedir recomendações e assinar acordo de resultados com as unidades e os ramos do Ministério Público brasileiro para esses fins.

Parágrafo único. Para fins de implementação de banco de dados nacional de membros em estágio probatório, cada unidade ou ramo do Ministério Público brasileiro deverá informar ao Conselho Nacional do Ministério Público a posse e o início do estágio probatório de novos membros, bem como eventual impugnação ao vitaliciamento e pedidos de exoneração e vitaliciamento.

Art. 30. As unidades e os ramos do Ministério Público brasileiro diligenciarão para que os membros do Ministério Público em estágio probatório atuem, sempre que possível e por prazo determinado e não inferior a 03 (três) meses, nos diversos órgãos especializados do Ministério Público, de modo a compreender, na atuação prática, as peculiaridades e os diversos instrumentos e técnicas de atuação disponíveis para efetividade da Constituição e da legislação infraconstitucional.

Art. 31. Esta Recomendação entra em vigor na data da sua publicação.

Expeçam-se ofícios circulares às Procuradorias-Gerais, às Corregedorias-Gerais e aos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional das respectivas unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, para ciência e divulgação entre membros, assim como para o cumprimento das diretrizes fixadas na presente Recomendação.

Maceió-AL, 15 de março de 2018.

ORLANDO ROCHADEL MOREIRA
Corregedor Nacional do Ministério Público





Conselho
Nacional do
Ministério Público