

CAPÍTULO 1

TEORIA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Davi Reis S. B. Pirajá

1.1 Conceito de Resolutividade

A Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público, como Instituição essencial à Justiça, a relevante tarefa de promover e defender os interesses da sociedade brasileira. Para tanto, expandiu seu rol de garantias, ampliou suas atribuições e conferiu-lhe novos instrumentos, para o adequado exercício de sua missão constitucional. Desde então, nota-se uma paulatina mudança na cultura da Instituição, que se localiza em meio à tensão entre sua antiga forma de atuação, excessivamente formalista e burocrática, e a nova postura que lhe é exigida pela Carta Cidadã.

Nesse cenário, é possível verificar a presença de dois paradigmas antagônicos compartilhando o espaço institucional. De um lado, tem-se o velho, denominado **Ministério Público demandista**, que resiste em estruturas que se recusam a evoluir. Do outro, há o novo paradigma, projetado como **Ministério Público resolutivo**, o qual vem se afirmando na cultura institucional como padrão ético e jurídico de atuação dos membros do MP¹.

Ministério Público demandista	Ministério Público resolutivo
Instituição passiva e excessivamente dependente de outras estruturas organizacionais para o desempenho de suas atribuições, como a polícia de investigação e o Poder Judiciário.	Instituição ativa. Na área criminal, assume a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de Administração da Justiça Penal. Na esfera cível, assume o papel de agente político, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. ²

1 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e o Ministério Público resolutivo. In.: *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 217-237.

2 GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 221-223.

A revisão teórica acerca do significado de *Ministério Público resolutivo* permite a identificação de dois momentos conceituais em seu desenvolvimento.

- **1º momento:** a resolutividade encontra-se atrelada à atuação extrajudicial do membro do Ministério Público, notadamente no exercício da função de legitimado coletivo.
- **2º momento:** adota-se a compreensão de que a atuação resolutiva pode se consubstanciar por meio do uso regular de qualquer instrumento jurídico, seja esse extrajudicial ou judicial, bem assim que o mandado de resolutividade se estende para todas as áreas de atribuição do membro Ministério Público, coletiva, cível ou penal.

A Recomendação CNMP n. 54/2017, ao conceituar pela primeira vez em um ato normativo-orientativo³ o que é *atuação resolutiva* – conceituação essa que foi inclusive replicada na Recomendação CNMP-CN n. 02/2018 –, filiou-se à concepção mais moderna de resolutividade, abrangendo todas as áreas e formas de atuação do Ministério Público. Prevê o art. 1º, § 1º, da referida Recomendação:

Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para **prevenir ou solucionar**, de modo efetivo, **o conflito, o problema ou a controvérsia** envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para **prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses** e **efetivar as sanções aplicadas judicialmente** em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

A partir dessa definição, é possível verificar três desdobramentos da atuação resolutiva do Ministério Público:

- **Tutela preventiva:** visa evitar o conflito, o problema ou a controvérsia e inibir a ameaça ou a lesão a direitos ou interesses.
- **Tutela repressiva:** não alcançado o cenário ideal, atinente à prevenção do ilícito, deve-se providenciar a resolução da situação conflituosa, com a remoção do ilícito e a reparação adequada da ameaça ou lesão a direitos.

³ Sobre a natureza das recomendações expedidas pelo CNMP e sua Corregedoria como espécies de normas jurídicas de caráter orientativo, veja: ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos Princípios e das Diretrizes Gerais para a Avaliação, Orientação e Fiscalização da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a Importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In.: *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 128-129.

- **Efetivação das sanções:** na última etapa, busca-se efetivar as sanções aplicadas em face dos ilícitos, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos.

Para a devida compreensão do significado de atuação resolutiva, é importante analisar também a noção de *resultados jurídicos úteis* e a *efetivação desses resultados*.

- **Resultados jurídicos úteis à resolutividade:** títulos executivos, judiciais ou extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido (art. 2º, parágrafo único, da Recomendação CNMP n. 54/2017).
- **Efetivação dos resultados:** implementação no plano fático da solução jurídica – judicial ou extrajudicial – alcançada (art. 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017).

A partir da leitura integrada dos mencionados dispositivos e levando-se em consideração o arcabouço teórico-jurídico sobre o tema, pode-se concluir, em apertada síntese, que a resolutividade consiste na qualidade da atuação do membro do Ministério Público, judicial ou extrajudicialmente, nas áreas cível, penal ou coletiva, direcionada à produção de resultados jurídicos úteis e à sua efetivação no plano fático, concretizando direitos fundamentais e valores republicanos cuja tutela e promoção incumbem à Instituição.

1.2 Resolutividade como dever constitucional imposto ao Ministério Público nos seus dois modelos de atuação: jurisdicional e extrajurisdicional

A hermenêutica do novo constitucionalismo afasta-se de uma ciência jurídica apática à realidade social e concreta, para se dedicar à concretização dos preceitos fundamentais, notadamente dos direitos e garantias fundamentais⁴. Nesse contexto, dentro do qual se insere a Constituição de 1988, o Ministério Público, instituição-garante do acesso à Justiça, assume o múnus de assegurar o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, *seja por intermédio da prestação jurisdicional ou de sua atuação extrajudicial*.

4 BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 633.

A Carta de 1988 consagra a existência de dois *sistemas internos de acesso à Justiça*⁵:

- **Sistema de acesso por adjudicação:** viabiliza-se pelo Poder Judiciário, por intermédio de decisões interlocutórias e sentenças (art. 5º, XXXV, e arts. 92 a 135 da CR/1988).
- **Sistema de resolução consensual de conflitos:** fundado na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias, na ordem interna e internacional (Preâmbulo, art. 3º, I, e art. 4º, VII, da CR/1988).

Correspondendo a esses dois sistemas de acesso à Justiça, há dois *modelos de atuação do Ministério Público*:

- **Modelo de atuação jurisdicional:** exerce suas atribuições perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação.
- **Modelo de atuação extrajurisdicional:** atua como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas.

A Carta de Brasília reconhece a existência desses dois modelos de atuação do Ministério Público no item 3 de suas considerações, oportunidade em que traça alguns parâmetros importantes, para que as atividades dos membros do MP, *em ambos os modelos*, sejam orientadas pelo padrão resolutivo.

No que tange ao **modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional**, o mencionado acordo, firmado entre as Corregedorias do MP, estabelece:

- A. a imprescindibilidade de priorização do modelo de atuação extrajurisdicional em relação ao modelo de atuação jurisdicional, para a efetividade da função resolutiva;
- B. necessidade de conferir melhor estrutura aos órgãos do MP, para atuarem extrajudicialmente;
- C. materialização de critérios e mecanismos de identificação, aferição e avaliação de seus resultados, de maneira que sejam reconhecidas e incentivadas as atividades extrajudiciais geradoras de impacto social positivo.

Com feito, na esfera extrajurisdicional, o Ministério Público age como pacificador da conflituosidade social, contribuindo para a educação da coletividade e

5 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. In.: *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 49-107, p. 53.

para o exercício da cidadania.⁶ Os inquéritos civis, os procedimentos administrativos, as audiências públicas, as recomendações, os termos de ajustamento de conduta e os projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais são todos instrumentos eficazes para o Ministério Público honrar seus compromissos constitucionais perante a comunidade e, assim, ter ampliada sua legitimidade social.

Sob a perspectiva do **modelo de atuação jurisdicional**, a Carta de Brasília, também no item 3 de suas considerações, traça os seguintes apontamentos para a consolidação do perfil resolutivo da Instituição:

- A. aperfeiçoamento das ferramentas de controle e das estratégias de atuação em relação às demandas que tramitam no Judiciário. Cita-se, nesse sentido, o dever do membro do Ministério Público em assumir uma postura proativa no curso do processo, atento ao andamento célere e à duração razoável dos feitos sob sua responsabilidade;
- B. adoção das providências pertinentes para o alcance do resultado jurídico útil pretendido e de sua efetivação no plano fático;
- C. aprimoramento do trabalho institucional nos Tribunais, principalmente com vista à formação de precedentes favoráveis às teses sustentadas pelo Ministério Público na defesa dos direitos coletivos e individuais indisponíveis. Alinhada com esse objetivo, a Recomendação CNMP n. 57/2017, em seu art. 5º, incentiva a criação de grupos de trabalho nas unidades do MP para fixação de teses e enunciados jurídicos a serem defendidos nos Tribunais.

Em suma, os dois modelos de atuação do Ministério Público, tanto o jurisdicional como extrajurisdicional, são necessários para a consecução de resultados socialmente relevantes e para a ampliação da legitimidade social da Instituição. Daí a importância de se observar padrões de resolutividade em ambos, à luz do que dispõe a Carta de Brasília e os demais atos que orientam a atuação do MP.

1.3 Resolutividade de esforço ou de produção x Resolutividade material ou de impacto social

Como visto no item 1.1, havia, inicialmente, certa correspondência conceitual entre a resolutividade e o modelo extrajurisdicional de atuação do Ministério Público, de maneira que priorizando-se a atuação fora do processo judicial estar-se-ia, por efeito, a atuar resolutivamente.

⁶ Ibidem, p. 69.

Entretanto, embora o perfil resolutivo privilegie a atuação na esfera extrajudicial, não é qualquer tipo de atuação extrajudicial que irá favorecer a legitimação social do Ministério Público, mas apenas aquela que, em consonância com os interesses da sociedade, venha a refletir o seu verdadeiro perfil constitucional e produzir impactos sociais positivos. Por isso mostrou-se necessária a distinção entre resolutividade de esforço ou produção da resolutividade material ou de impacto social.⁷

- **Resolutividade de esforço ou produção:** é aquela em que se priorizam aspectos quantitativos e formais da atuação extrajudicial, como o número de procedimentos instaurados e encerrados (taxa de obstrução), a quantidade de TACs firmados e recomendações expedidas, o cumprimento dos prazos e a adequação estrutural e argumentativa dos pronunciamentos incidentais e finais.
- **Resolutividade material ou de impacto social:** diz respeito à efetividade social da atuação dos membros do Ministério Público. Considera-se resolutividade material, de acordo com o art. 1º, § 2º, da Recomendação CNMP-CN 02/2018 (Carta de Aracaju), “os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional e extrajurisdicional (...), tais como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos”.

Complementando o conceito, dispõe o art. 14 da Recomendação CNMP-CN 02/2018 que se tem por materialmente resolutiva “a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”. O dispositivo esclarece a estreita relação entre a resolutividade – em seu sentido material – e a efetivação no plano fático dos resultados jurídicos obtidos.

A Carta de Aracaju, além de distinguir essas duas formas de resolutividade, também estabelece parâmetros para a fiscalização e a avaliação da qualidade e da resolutividade da atuação dos membros do MP, tanto em relação à produção (resolutividade de esforço) quanto aos impactos sociais (resolutividade material).⁸

7 ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos Princípios e das Diretrizes Gerais para a Avaliação, Orientação e Fiscalização da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a Importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In.: *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 132.

8 Art. 20. A avaliação da qualidade da atuação resolutiva considerará os aspectos do esforço e da produtividade, bem como o respectivo impacto social, nos termos das seções seguintes.

Os vários parâmetros elencados no art. 21 da Recomendação CNMP-CN n. 02/2018, para fins de avaliação do esforço e da produtividade da atuação do MP, podem ser assim sistematizados:

- A. quantidade de pronunciamentos⁹,
- B. quantidade de audiências e reuniões¹⁰,
- C. constância da atuação¹¹,
- D. taxa de obstrução¹²,
- E. quantidade de indeferimentos/arquivamentos¹³,
- F. tempestividade¹⁴,
- G. seletividade fundamentada¹⁵,

9 II - os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, observados os parâmetros do art. 13, § 2º, desta Recomendação;

III - os Acordos de Não Persecução Penal celebrados;

IV - as Recomendações expedidas, indicando o cumprimento e as providências adotadas;

VII - as ações ajuizadas, indicando o resultado jurídico obtido e o percentual de recorribilidade;

XV - o volume de Inquéritos Policiais finalizados, arquivamentos ou oferecimento de denúncias, bem como lançamento de cotas que contribuam para a finalização das investigações;

XXV - o volume de pronunciamentos de mérito proferidos, comparando com a média de produção de unidades similares;

XXIX - as propostas de transação penal;

10 I - as reuniões realizadas, indicando a pauta, a duração, as conclusões e as providências adotadas;

V - as audiências públicas, indicando o resultado e as providências adotadas;

VI - as audiências judiciais, indicando quantidade e se houve participação efetiva do Membro do Ministério Público, com apresentação de manifestação oral ou escrita;

XIV - os dias e os horários de atendimento ao público e a respectiva quantidade de atendimentos;

XVIII - a periodicidade e a quantidade de audiências realizadas e o número de pessoas ouvidas;

XXIII - a quantidade de audiências judiciais realizadas e o número de pessoas ouvidas;

XXVIII - as audiências de oitivas informais de apresentação de adolescentes infratores e a adoção das medidas próprias;

XXIV - o número de júris realizados, respectivos resultados e recursos eventualmente interpostos;

11 VIII - a quantidade de declarações de suspeição e de impedimentos, de modo a evidenciar incompatibilidade com o local de atividade;

IX - a existência de afastamentos legais/autorizados;

X - a quantidade de conflitos negativos de atribuição suscitados e os julgamentos negativos desses conflitos;

12 XI - o número de procedimentos extrajudiciais instaurados e concluídos (taxa de obstrução);

13 XII - a quantidade de arquivamentos não homologados pelo Órgão Superior;

XIII - a quantidade de indeferimento ou arquivamento de Notícias de Fato;

14 XVI - o exame do volume de casos de extinção da punibilidade pela prescrição;

XVII - o percentual de arquivamentos de Inquéritos Cíveis, em tema de combate à improbidade administrativa, decorrentes da prescrição;

15 XIX - a adequação da eleição de temas a serem investigados diretamente pelo Ministério Público, via Procedimento Investigatório Criminal;

XX - os direitos individuais indisponíveis investigados e defendidos via Procedimento Administrativo e as respectivas ações e medidas judiciais;

XXI - a complexidade das Ações Cíveis e Penais propostas pelo Ministério Público;

H. adequação estrutural e argumentativa¹⁶,

I. iniciativa.¹⁷

Já a metodologia avaliativa voltada para aferição da resolutividade material possui seus parâmetros listados no art. 23 da Recomendação CNMP-CN n. 02/2018. Todos estão relacionados com aspectos qualitativos da atuação que produzam resultados relevantes para a sociedade no cumprimento da missão institucional do Ministério Público¹⁸.

Essa relação entre a resolutividade de esforço e a resolutividade material projeta-se também nos resultados dos trabalhos correicionais. As peculiaridades de aspecto material da atuação do membro do Ministério Público, por exemplo, podem revelar excepcional complexidade a justificar eventual lentidão quantitativa na marcha de execução do serviço – critério de regularidade formal.¹⁹

Cita-se, nessa linha, o proceder da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que acrescentou aos indicadores de justificativa da impontualidade na atividade extrajudicial, os seguintes parâmetros de índole material (Ato CGMP n. 1, de 2 de janeiro de 2019):

16 XXVI - o poder de convencimento transmitido em alegações finais, razões e contrarrazões recursais;
XXVII - o cumprimento dos prazos processuais e a adequação estrutural e argumentativa dos pronunciamentos incidentais e finais;

17 XXII - a iniciativa recursal contra decisões desfavoráveis ao Ministério Público ou em desacordo com a orientação Institucional;

XXX - as iniciativas voltadas à atuação preventiva nas áreas criminal, cível, tutela coletiva e especializada.

18 Art. 23. Para a avaliação do impacto social da atuação Ministerial serão considerados, à luz do princípio da razoabilidade, entre outros, os seguintes parâmetros de atuação da unidade ou do Membro:

I - disponibilidade de atendimento ao público;

II - melhoria dos indicadores sociais da área derivada da atuação ministerial;

III - atuação alinhada ao planejamento estratégico;

IV - alinhamento e integração com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade;

V - resultados jurídicos úteis da atuação do correicionado, tais como a adequação dos acordos pactuados e o efetivo cumprimento das respectivas cláusulas, o acolhimento parcial ou integral de recomendações expedidas, a coisa julgada resultante da decisão judicial em que atuou o correicionado como órgão agente ou interveniente e o efetivo cumprimento da respectiva decisão judicial;

VI - demandas de relevância social;

VII - priorização de atuação extrajudicial/autocompositiva;

VIII - efetiva priorização da atuação coletiva;

IX - comprovação de resultados da atuação que geraram transformação social, tais como a indução de políticas públicas efetivadas e/ou em processos de efetivação, a demonstração de melhoria dos serviços públicos essenciais e contínuos, a diminuição da criminalidade ou da prática de atos infracionais, a diminuição da evasão escolar, a conscientização da sociedade local com a ampliação da participação social e a melhoria dos indicadores sociais em geral;

X - natureza do exercício da função e tempo de serviço, lotação e designação na Promotoria, Procuradoria ou Ofício.

19 DE MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 154-155.

- A. a realização, com foco na resolutividade dos problemas sociais, de reuniões, audiências públicas e outros mecanismos de interação comunitária (art. 73, §3º, XVIII);
- B. o planejamento da atuação extrajudicial, tendo em vista o impulsionamento prioritário dos feitos que revelem maior impacto social (art. 73, §4º, VI);
- C. a maior dedicação para os procedimentos mais relevantes ou em que seja viável a produção de resultados úteis (art. 73, §4º, X).

Vê-se possível, portanto, que um trabalho formalmente em atraso seja considerado regular em razão da resolutividade material aferida na atuação do órgão correicionado.

De outro lado, como prevê a Recomendação CNMP-CN n. 02/2018, é possível também que o serviço, embora regular sob a perspectiva formal, esteja em situação de irregularidade, por não ser materialmente resolutivo. É o caso do trabalho que, não obstante formalmente regularizado, revele omissão ou negligência de atuação ou providências efetivas (art. 11, §5º, I) ou em que se note a movimentação de feitos à secretaria do órgão competente sem manifestação ou formalizada com mero pedido de reabertura de prazo (artigo 11, §5º, II).

A resolutividade de esforço e a resolutividade material são conceitos complementares, ambos necessários para a implementação do novo perfil do Ministério Público, solidificado no compromisso ético com uma atuação responsiva e orientada à transformação social. A avaliação dos serviços dos órgãos do MP deve se atualizar à essa nova realidade, estimulando posturas e trabalhos alinhados à finalidade constitucional da Instituição. Nesse contexto, parâmetros e indicadores voltados tão somente à aferição da resolutividade de produção passam a alargar-se para abranger também os resultados sociais alcançados por meio da atuação efetiva do membro do Ministério Público.

1.4 A nova metodologia avaliativa qualitativa voltada para indicadores de resolutividade material

O controle e o acompanhamento da atuação funcional baseados apenas em medições formais, que abordam aspectos quantitativos do exercício, não são mais suficientes para orientar adequadamente o papel e os processos decisórios no âmbito do Ministério Público, bem como a avaliação da sociedade

em relação ao verdadeiro resultado da missão que desempenha²⁰.

Aspectos qualitativos da atuação devem ser considerados com os quantitativos na avaliação permanente dos órgãos e unidades do MP. Por essa razão, tem sido implementada, a partir de orientações gerais do CNMP e de regulamentações das Corregedorias-Gerais, uma nova metodologia avaliativa, pautada na aferição da qualidade dos serviços por indicadores de resolutividade material.

A Carta de Brasília, ao traçar diretrizes para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias e para o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro, elencou como sua diretiva estruturante a “implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade”.²¹

Logo após, o CNMP, por intermédio da Recomendação n. 54/2017, regulamentando o compromisso firmado quando da assinatura da Carta de Brasília, dispôs que a aferição da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos se dará por meio da adoção de *indicadores de resolutividade* (art. 7º, I). O ato orientativo não especifica quais seriam esses indicadores – respeitando o espaço de autonomia dos ramos e unidades do Ministério Público para sua definição, conforme as peculiaridades locais –, todavia, traça alguns parâmetros objetivos para verificação da resolutividade, os quais servirão de suporte para a posterior conformação dos indicadores no âmbito de cada MP.

Nos termos da supracitada Recomendação, são estes os parâmetros que norteiam a avaliação da resolutividade e que, por consequência, devem amparar a estruturação dos indicadores de resultados:

- A. a consideração de indicadores sociais²²;
- B. a aferição de resultados quantificáveis²³;

20 SANTOS, Eduardo Antônio Codo. Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público: Indicadores de Resultados na Atuação do Ministério Público. Revista da Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 4, 2017, p. 183-198.

21 Item 1.d.

22 Art. 7º, II: “consideração, sempre que possível e apropriado, de indicadores sociais da área de atuação do membro dentre aqueles a serem considerados na valoração da respectiva atuação;”

23 Art. 7º, III: “aferição, sempre que possível, de resultados quantificáveis relevantes relacionados à atuação institucional (ressarcimento de danos, recuperação de produto do crime e outros), inclusive por meio de especificação nos sistemas eletrônicos de atuação institucional;”

- C. o acompanhamento de projetos relacionados aos objetivos estratégicos da Instituição²⁴.

Mais recentemente, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, embora sem mencionar explicitamente os indicadores materiais de resolutividade, consolidou essa nova metodologia avaliativa, ao estabelecer que as correições e inspeções dos membros e das unidades do Ministério Público devem observar, além dos aspectos de esforço e produtividade, o impacto social do trabalho desenvolvido pelo inspecionado, apresentando, inclusive, parâmetros específicos para tanto (art. 23 a 25).

A edição desses atos normativos provocou uma *disrupção metódica* no âmbito do Ministério Público, com o rompimento do procedimento tradicional de atuação e da forma padrão de como avaliá-lo.²⁵ Para a realização do novo modelo de atuação ministerial, pautado na resolutividade, revela-se necessária a implementação de uma também nova metódica avaliativa, fundada em critérios que confirmam objetividade e confiança aos aspectos qualitativos que serão objeto de aferição. Daí a importância dos indicadores de resolutividade material.

Os indicadores são métricas que auxiliam a avaliação dos resultados e a tomada de decisões dentro de uma organização. Possibilitam, assim, o acompanhamento do desempenho dos objetivos estabelecidos no seu planejamento estratégico, além de atuarem como instrumentos de comunicação e de mudança da cultura organizacional²⁶.

O Ministério Público de Minas Gerais, no âmbito do seu planejamento estratégico (2020-2029), elaborou, de forma conjunta e coordenada dentro da Instituição, seus indicadores de desempenho, levando em conta os objetivos e as iniciativas para serem implementados durante o período de vigência do

24 Art. 7º, IV: “acompanhamento da atuação institucional orientada por projetos relacionados aos objetivos estratégicos em procedimentos específicos, que merecerão análise destacada nas correições ordinárias, especificamente para o fim de prestigiar e estimular o membro que os adota.”

25 PEREIRA, Arion Rolim Pereira; TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social. Ministério Público Resolutivo: Novos Paradigmas na Atuação Cível – Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 175-190, p. 181.

26 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Plano estratégico MPMG 2020-2029*. Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional>. Acesso em 30/01/2023, p. 30.

plano.²⁷ Na oportunidade, definiu dois tipos diferentes de indicadores, os *Indicadores de Esforço*, relacionados à resolutividade de esforço ou de produção, e os *Indicadores de Resultado*, alinhados ao modelo de resolutividade material, conforme exposto do quadro a seguir:

Indicadores de Esforço	Indicadores de Resultado
Indicam o que e/ou quanto está sendo feito para o alcance do objeto de referência. O foco está no esforço realizado para se alcançar o resultado pretendido.	Indicam o quanto do objeto perseguido já foi efetivamente alcançado. O foco está na mensuração do alcance do resultado pretendido.

O Plano Estratégico do MPMG, por exemplo, dentro do objetivo “*fomentar uma educação integral e de qualidade, voltada para a redução das desigualdades*”, estabeleceu o indicador de prevenção à evasão escolar, cujo resultado medirá o percentual de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola. Esse pode ser considerado um indicador de resolutividade material, pois objetiva avaliar qualitativamente – juntamente com outros indicadores correlatos²⁸ – os resultados da atuação do membro do Ministério Público na redução da evasão escolar. Veja-se como foi sistematizado o referido indicador:

27 Sobre as ações desenvolvidas pela Corregedoria-Geral do MPMG para incentivar a resolutividade na Instituição, veja: CANÇADO, Paulo Roberto Moreira. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 327-349.

28 Alinhados ao mesmo objetivo estratégico, foram definidos os seguintes indicadores: indicador de oferta de modalidades de ensino, indicador de prevenção à violência escolar.

CÓDIGO	R.8.1.2.1
NOME	Indicador de prevenção à evasão escolar
DESCRIÇÃO	Percentual de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola
CÁLCULO	$I_PEE = N_CJFE / N_TCJ$
GLOSSÁRIO	N_CJFE = nº de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola N_T CJ = nº total de crianças e jovens de 4 a 17 anos
INTERVALO DE VARIAÇÃO	[0,1]
INTERPRETAÇÃO	O resultado medirá o percentual de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola Se $I_PEE = 0 \rightarrow$ nenhuma criança ou jovem fora da escola $0 < I_GE < 1 \rightarrow$ percentual de crianças ou jovens fora da escola
POLARIDADE	Negativa
FONTE OU FORMA DE COLETA DE DADOS	Censo escolar
PERIODICIDADE	Anual
META	A definir

Cita-se o modelo de estruturação dos indicadores de resultado do MPMG, para fins elucidativos, mas há várias experiências exitosas, desenvolvidas a partir da mesma linha construtiva, em outras unidades do Ministério Público. O MPAC, por exemplo, implementou uma plataforma de *business intelligence* (BI) que permite à Corregedoria-Geral identificar, graficamente e em tempo real, a situação de cada Promotoria ou Procuradoria de Justiça, de acordo com os parâmetros definidos para a aferição dos indicadores de resolutividade: taxa de congestionamento, produtividade, eficiência operacional, índice de agilidade na conclusão dos procedimentos extrajudiciais, índice de satisfação dos usuários, ações executadas alinhadas com o Planejamento Estratégico etc²⁹. Trata-se de outra boa prática que reflete a consolidação dessa nova metodologia de avaliação no MP.

29 DE SOUZA, Celso Jerônimo; PEREIRA, Álvaro Luiz de Araújo; HAMANO, Wendy Takao, DE SIQUEIRA, Nelma Araújo Melo; DE SOUZA, Adenilson; DAS NEVES, Wyrlla Paz. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 349-362.

Conclui-se, considerando-se o exposto, que a consolidação do novo paradigma de atuação do Ministério Público, orientado para resultados de impacto social, pressupõe seu alinhamento com a metódica avaliativa da Instituição, que deve renovar-se no sentido da adequada valorização do trabalho resolutivo, com a adoção, para tanto, de critérios qualitativos objetivos, previamente conhecidos e mensuráveis. Essa é a função desempenhada pelos indicadores de resolutividade material.

1.5 Resolutividade material negativa: impactos da conduta omissiva ou comissiva fora dos parâmetros constitucionais e legais

A Recomendação CNMP-CN n. 02/2018 prevê em seu art. 1º, § 3º, que, para fins de avaliação qualitativa, serão aferidos, quando possível, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação pelos membros ou pelas unidades do Ministério Público.

O dispositivo esclarece o que seria *resolutividade material negativa* – oposto semântico de resolutividade material (positiva) –, definindo-a pelos resultados sociais negativos (diretos, indiretos ou reflexos) da conduta irregular, comissiva ou omissiva, do membro do Ministério Público, isto é, daquela que se desenvolve em contrariedade às regras e aos princípios do ordenamento jurídico. Com efeito, a implementação de uma cultura institucional pautada em resultados deve considerar a necessidade de fiscalização e avaliação não só daqueles de impacto social positivo, mas também dos que são prejudiciais à sociedade, notadamente quando se originam de atuações inadequadas ou omissões.

Há dois pontos centrais a serem analisados quando do estudo da resolutividade material negativa: a conduta irregular do agente e os resultados negativos dessa conduta.

- A **conduta irregular do agente** é aquela que não se encontra resguardada pela independência funcional³⁰ e pode se consubstanciar tanto por omissões diante de fatos que demandariam um pronto agir ministerial – inclusive por dever especificado no planejamento estratégico –,

30 Tal princípio garante a indenidade pessoal dos membros do Ministério Público quando agem no exercício regular de suas funções – nesta hipótese não podem ser pessoalmente responsabilizados ainda que causem danos à terceiros –, mas não os impede de responder pelos resultados negativos advindos dos erros e abusos que cometerem (Nesse sentido, vide: MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan.- abr/2013, p. 9. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Acesso em: 18 de jan. de 2023.

como por atuações fora dos contornos e limites da legislação³¹.

É importante destacar que não é qualquer descumprimento de dever funcional que faz configurar a dita resolutividade material negativa. Além de a conduta do agente estar em desconformidade com o ordenamento jurídico – o que, por si, pode justificar sua responsabilização –, deve-se verificar se dessa omissão ou atuação irregular emanaram efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos.

- Os **efeitos sociais negativos diretos** são aqueles que impactam justamente no resultado pretendido para a sociedade e esperado da Instituição no exercício de uma específica função. Hugo Nigro Mazzilli narra a situação hipotética de um Promotor de Justiça que, em um crime grave, desiste da produção de toda a prova da acusação para pedir, ao final, a absolvição do réu por falta de provas³². O descumprimento do dever funcional de correta instrução probatória, no exemplo, reflete diretamente no objetivo institucional de aprimorar a efetividade da persecução penal, assegurando os direitos e garantias às vítimas³³. Trata-se, assim, de um efeito negativo direito.
- Os **efeitos sociais negativos indiretos ou reflexos** são aqueles que não afetam o específico resultado almejado com determinada conduta ministerial, mas que repercutem em outros objetivos perseguidos pelo Ministério Público. É o caso da situação em que um Promotor de Justiça, possuindo elementos informativos para adotar a providência adequada na tutela de um direito coletivo, deixa de agir de forma tempestiva e, diante de sua omissão, outro colegitimado confere solução adequada ao problema, fazendo cessar a violação. No exemplo, não há efeito negativo direto, pois, inobstante a inércia do MP, o direito da coletividade foi devidamente tutelado. Houve, todavia, um impacto negativo à imagem institucional³⁴, o que enfraquece a legitimidade social do

31 MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; DE RESENDE, Augusto César Leite. Atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 7, 2019, p. 51-54.

32 MAZZILLI, Hugo Nigro. Corregedorias e Ética Institucional do Ministério Público Brasileiro. *Revista da Corregedoria Nacional*. O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 188.

33 Objetivo 1.2: Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas. *Plano Estratégico Nacional do Ministério Público 2020-2029*. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em 18 jan. 2023.

34 Objetivo 3.3: Fortalecer os processos de comunicação e a imagem institucional. *Plano Estratégico Nacional do Ministério Público 2020-2029*. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em 18/01/2023.

Ministério Público e, por consequência, prejudica toda a comunidade, eis que o MP é sua garantia fundamental de acesso à Justiça.

Não se desconsidera aqui a importância da implementação de uma cultura de resultados para a conformação do perfil resolutivo do Ministério Público. O que se enfatiza é que a atuação orientada à consecução de metas e objetivos deve se dar sempre dentro dos contornos jurisdicionais, tanto no que concerne ao dever de agir como de não agir. Citando Peter Drucker, “não há nada tão inútil quanto fazer com grande eficiência algo que não deveria ser feito.” Para o Ministério Público, o que deve ser feito é aquilo que determina a ordem jurídica, alicerçada na Constituição da República, a qual vincula a Instituição aos seus objetivos e seus valores. Fora disso, não há resolutividade.

1.6 Superação da visão dos membros do Ministério Público como agentes processuais pela visão de agentes políticos garantidores de direitos fundamentais

Com o advento da Carta Política de 1988, apogeu do movimento de redemocratização, o Ministério Público passou a exercer parcela da soberania estatal e obteve garantias próprias de Poder, para o exercício independente da elevada missão que lhe foi atribuída. A partir desse contexto, passou-se a questionar em qual grupamento de agentes públicos se enquadraria o órgão de execução do MP, se estaria na categoria de agente administrativo ou de agente político.

Embora não haja consenso doutrinário a respeito do tema³⁵, inclusive pelas diferentes conceituações sobre o que seria um agente político, entende-se que o conteúdo axiológico do ordenamento constitucional alterou profundamente a natureza fundante do Ministério Público, alavancando-o a Instituição de acesso e efetivação da Justiça, ou seja, de transformação da realidade social, razão pela qual seria cabível a qualificação de seus integrantes como agentes políticos³⁶. A Carta de Brasília, inclusive, reconhece em suas diretrizes estruturantes os membros da Instituição como agentes políticos, assim denominando-os.

35 No sentido da não inclusão do Ministério Público na categoria de agentes políticos, ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª Edição, São Paulo: Atlas, 2017, p. 630; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 30ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 680; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros, 17 ed., 2004, p.123. De outro lado, pela inclusão do Ministério Público na categoria de agentes políticos, ver: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 80 e ss.

36 MELLO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 147-160, p. 148-149.

Sustenta-se que os membros do Ministério Público, ao exercerem suas funções, não agiriam como funcionários públicos em sentido estrito, mas como agentes políticos, porque sujeitam-se a normas constitucionais específicas – de conduta, responsabilidade, escolha e investidura – e, notadamente, porque agem com plena independência funcional³⁷.

É importante salientar, todavia, que a qualidade de agente político atribuída aos membros do MP não se justifica apenas em razão de seu regime jurídico específico ou da independência funcional que lhes é garantida. Considerado o novo perfil constitucional do Ministério Público, direcionado à resolutividade, o principal fundamento que ampara a qualificação de seus membros como *agentes políticos* é a função que lhes é atribuída pela Constituição, qual seja: *de construção de uma nova realidade social*.

Com efeito, o Ministério Público resolutivo encontra-se vinculado ao projeto democrático que emerge do processo constituinte, assumindo a Instituição o papel de agente da *vontade política transformadora*³⁸. Isso significa que a prática dos integrantes do Ministério Público passa a orientar-se à efetiva transformação da sociedade, realizando os objetivos estratégicos da República brasileira e os direitos fundamentais.

Nesse contexto, fica evidente a *superação da visão dos membros do Ministério Público como meros agentes processuais pela visão de agentes políticos garantidores de direitos fundamentais*³⁹. Os integrantes do Ministério Público passam a ocupar novos espaços, atuando integradamente e em rede nos mais diversos níveis, bem como habilitando-se como negociadores e indutores de políticas públicas, para assim garantirem a efetiva tutela dos direitos e interesses sob sua proteção. O Judiciário, nesse modelo, torna-se espaço último de atuação, apenas se recorrendo a ele depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas⁴⁰.

37 MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. *Revista dos Tribunais*, vol. 1000, fev./2019, ano 108, p. 359-372.

38 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 1, 2016, p. 222.

39 “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.” (RODRIGUES, Daniel dos Santos. 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. *Revista 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*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 5, 2018, p. 217-236, p. 222.)

40 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 222-223.

É relevante esclarecer, ainda, que a atuação do membro do Ministério Público no cumprimento de sua *função político-transformadora não se confunde em nada com exercício de atividade político-partidária*.

- **Função política do Ministério Público:** poder de interferência direta da Instituição nos assuntos de interesse da nação, efetivando o projeto do Estado Democrático de Direito e contribuindo para a construção de uma nova realidade social.
- **Atividade político-partidária:** consubstancia-se em atos direcionados a favor ou contra determinado político, partido político ou, ainda, suas linhas programáticas⁴¹. Esta última, não é demais enfatizar, é vedada ao membro do Ministério Público (CF, art. 128, § 5º, II, “e”), ressalvada apenas a exceção constitucional transitória (CF, art. 29, § 3º, do ADCT).

Em face do exposto, e considerado o novo perfil institucional do MP, vê-se superada a visão de membro do Ministério Público como mero ator processual, voltado à solução dos conflitos, controvérsias e problemas por meio do Judiciário. Com o declínio desse modelo eminentemente jurisdicional, consolida-se o Ministério Público resolutivo, composto por integrantes que ostentam a condição de agentes políticos, uma vez que, com independência funcional, interferem diretamente nos rumos do país, assegurando a proteção dos direitos fundamentais e zelando pela observância dos fundamentos e objetivos da República.

1.7 Unidade institucional e planejamento estratégico: atuação orientada por planos, programas e projetos

O Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, insere-se no cenário nacional como corresponsável pela materialização do projeto democrático. Supera-se, assim, como visto no tópico anterior, a visão de promotores e procuradores como meros executores de atribuições processuais, para assumirem a defesa ativa dos direitos fundamentais, na condição de agentes políticos de transformação social. Nesse quadro, o planejamento estratégico, por meio de planos, programas e projetos, apresenta-se como medida fundamental para a emancipação do Ministério Público em relação a seu modelo pretérito, pois unifica a Instituição em torno de objetivos comuns, aprimorando sua eficiência na realização da missão que lhe foi atribuída.

- **Planejamento estratégico:** enquanto atividade-meio de natureza administrativa, consiste em modalidade de governança participativa que inclui todos os membros do Ministério Público e a comunidade externa,

⁴¹ MAZZILLI. Op. cit.

para fins de fixação das metas prioritárias que orientarão a atuação da Instituição e de seus órgãos durante determinado período⁴².

Há várias normas orientativas que evidenciam essa relação entre resolutividade e planejamento estratégico:

- A. Carta de Brasília:** item 1, “b” e “c”; item 2, “g” e “h”.
- B. Recomendação CNMP n. 54/2017:** arts. 3º, III e IV, 4º, IX, 8º, I, “c”, e 9º d.
- C. Recomendação CNMP n. 02/2018:** arts. 1º, XVIII, 4º, IV, art. 5º, VII e VIII, 6º, I, 7º, II, e 23, III.

É importante salientar, ainda, que as metas elencadas nos instrumentos do planejamento estratégico – notadamente aquelas veiculadas pelo Plano Estratégico e pelo Plano Geral de Atuação – *devem vincular todos os órgãos do Ministério Público*, inclusive a Administração Superior, como decorrência do princípio da unidade institucional⁴³.

É que o princípio da unidade institucional, a partir de sua consagração no art. 127, § 1º, da CR/1988, transcende uma concepção meramente administrativa⁴⁴, para assumir conotação política, de maneira a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público⁴⁵. Assim, pela definição dos critérios fixados na estratégia institucional, constrói-se uma *unidade ideológica e de ação voltada à efetiva realização dos fins constitucionais do MP*.

A Resolução CNMP 147/2016, nessa linha, ao dispor sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, explicitou o *caráter direcionador* do plano estratégico e a *obrigatoriedade de cumprimento* de suas metas, conforme prioridades estabelecidas por cada unidade do MP:

Art. 16. O plano estratégico do CNMP e das unidades e ramos do Ministério Público **terá caráter direcionador para seus membros e servidores**.

§ 1º A critério de cada unidade poderão ser eleitas **prioridades da atividade finalística e da atividade-meio de cumprimento obrigatório**. (grifos nossos)

42 CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. In.: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 57, jul./set. 2015, p. 86.

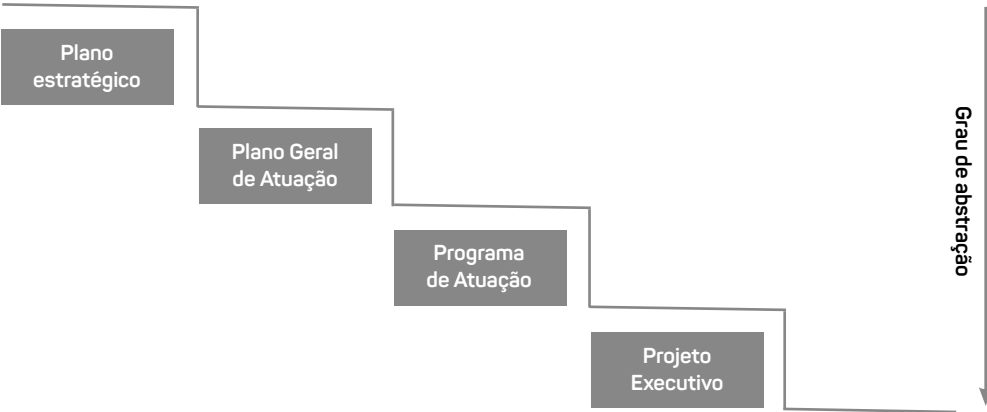
43 GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais. In: *Congresso Nacional do Ministério Público. Livro de teses: Ministério Público e cidadania*. Vol. 3. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. p.40-41.

44 Em sua concepção clássica, o princípio da unidade institucional (art. 127, § 1º, da CF) indica que os membros do Ministério Público, no âmbito de cada ramo e unidade específica, integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF n. 482, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 3-3-2020).

45 *Ibidem*.

Não pode, portanto, o órgão do Ministério Público esconder-se sob uma falsa percepção do princípio da independência funcional para negar-se a cumprir as estratégias de atuação fixadas nos instrumentos do planejamento, pois esse princípio destina-se a resguardar o membro do MP de pressões externas e internas a sua atividade-fim, não impedir a uniformização de ações em prol do melhor cumprimento de seus objetivos. Não há independência funcional para descumprir – ou cumprir precariamente – o que determina a ordem jurídica. Além disso, os planos, programas e projetos que compõem o planejamento estratégico não criam deveres ao promotor ou ao procurador, mas adequam normativas constitucionais e legais já existentes às peculiaridades de cada unidade do Ministério Público, conferindo maior efetividade à sua atuação por meio da gestão estratégica⁴⁶.

Feitas essas considerações iniciais sobre a natureza do planejamento estratégico, passa-se à análise da forma com que este se materializa na estrutura administrativa do Ministério Público. Por mais que essa sistematização dependa da organização de cada unidade e ramo do MP, é possível apontar quatro principais tipos de instrumentos básicos de gestão estratégica: o Plano Estratégico, o Plano Geral de Atuação, o Programa de Atuação e o Projeto Executivo⁴⁷.



- **Plano Estratégico:** instrumento de maior abrangência temporal da gestão estratégica, possuindo horizonte temporal mínimo de vigência

46 CAMBI, Eduardo. Op. cit., p. 77.

47 Para sistematização semelhante, vide GOULART, Marcelo. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In.: *Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal do Ministério Público*. Coord. ALMEIDA, Gregório Assagra de Almeida, CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz Moreira. Belo Horizonte: ed. D'Plácido, 2019.

de 5 (cinco) anos⁴⁸, e se projeta em duas dimensões, geral e específica.

- Em caráter geral, há o **Plano Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP)**, elaborado pelo CNMP e regulado pela Resolução n. 147/2016. O PEN-MP define, em âmbito nacional, as diretrizes convergentes que visam conferir maior eficiência à atuação do Ministério Público brasileiro, a partir da adoção de uma agenda estratégica alinhada em torno de objetivos comuns⁴⁹.
- Em âmbito específico, há o Plano Estratégico elaborado por cada uma das unidades do Ministério Público brasileiro, as quais irão conformar os macro-objetivos do PEN-MP à sua realidade particular⁵⁰.
- **Plano Geral de Atuação (PGA)**: instrumento de planejamento institucional de curto e médio prazo, geralmente 2 (dois) anos, que confere concretude aos objetivos e iniciativas constantes do Plano Estratégico. Destinado a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de atribuição do Ministério Público⁵¹, o PGA constitui-se como portfólio de estratégias construído democraticamente, com a participação de membros e servidores do MP e consulta à sociedade. Em sua estrutura, devem contar informações sobre a relação de cada meta ao macro-objetivo correspondente do PEN-MP, indicadores de esforço e resultados, prazo de realização e formas de monitoramento e avaliação continuada.
- **Programa de Atuação (PA)**: instrumento de gestão estratégica dos órgãos de execução do Ministério Público que define, nas respectivas bases espaciais e na forma de objetivos e metas a serem alcançados em determinado período, as prioridades da atividade finalística norteadoras de sua atuação⁵². Diferentemente do Plano Estratégico e do PGA, o Programa de Atuação não alcança toda a estrutura organizacional da unidade do Ministério Público, restringindo-se sua aplicação aos limi-

48 Resolução CNMP 147/2016, art. 15, I. “Ao definirem a metodologia, o cronograma, o custo e o procedimento a ser seguido para a elaboração e revisão do seu planejamento estratégico, o CNMP e as unidades e ramos do Ministério Público observarão as seguintes diretrizes: I. horizonte temporal da vigência será, no mínimo, 5 (cinco) anos”.

49 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Livroto do Planejamento Estratégico 2020/2029. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/12208-livreto-do-planejamento-estrategico>. Acesso em 24 jan. 2023.

50 Resolução CNMP 147/2016, art. 15, § 2º: “O plano estratégico do CNMP, da unidade ou ramo do Ministério Público deverá considerar os objetivos estratégicos do PEN-MP”.

51 Nesse sentido, vide art. 19 da Lei Complementar estadual n. 34/1994 (LOMPMG); art. 50-A, § 1º, I, da Lei Complementar estadual n. 25/98 (LOMPGO).

52 GOULART, Marcelo.

tes administrativos do respectivo órgão execução⁵³. Além de incluir e adaptar em seu texto os objetivos e metas estabelecidos no PGA, o PA pode abranger outros objetivos e metas, conforme as especificidades locais, os quais também devem ser escolhidos a partir de um processo igualmente democrático, com abertura de participação à comunidade, por audiências públicas, reuniões e consultas.

- **Projeto Executivo (PE):** instrumento pelo qual o órgão de execução desenvolve e concretiza o Programa de Atuação⁵⁴. Enquanto no PA há a previsão de objetivos e metas, distribuídos em capítulos temáticos, destinados a orientar a atividade do órgão de execução durante determinado período – em regra, consentâneo ao período do PGA –, no PE estrutura-se a forma como essas metas serão acompanhadas e implementadas. Assim, para cada objetivo definido no PA, o Projeto de Execução deve designar coordenadores para monitoramento, apontar interlocutores estratégicos e estabelecer indicadores para avaliação dos resultados almejados⁵⁵.

A partir do exposto, verifica-se que o planejamento estratégico, composto pelos seus diversos instrumentos, consolida no Ministério Público um modelo de gestão participativa voltado ao alcance de resultados de impacto social positivo. O alinhamento dos órgãos da Instituição em torno de objetivos, iniciativas e metas convergentes confere ao cidadão e à comunidade a segurança de que seus interesses estarão sob a tutela *um Ministério Público*, o qual se encontra comprometido com a realização de *uma Constituição*.

1.8 Unidade Institucional e Independência Funcional na construção de teses e enunciados institucionais

A edição de enunciados e teses institucionais constitui importante medida para o aprimoramento da atuação estratégica do Ministério Público e para o amadurecimento da unidade institucional. Além disso, a construção dessas diretrizes de atuação coaduna-se com o princípio da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI), o qual também inspira a atuação do MP, para garantir a legítima expectativa da sociedade de que aja de modo coerente e uniforme na aplicação do Direito.

53 Em casos que exijam atuação conjunta de mais de um órgão de execução, é possível a implementação de um Programa de Atuação Integrada, modalidade de PA que prevê o trabalho em cooperação de mais de um órgão de execução, em prol de objetivos comuns.

54 GOULART, Marcelo. Op. Cit., p. 19.

55 GOULART, Marcelo. Op. cit., p. 20.

Considerando esse cenário, o Ministério Público do Estado de São Paulo editou a Resolução nº 1.571/2023-CPJ⁵⁶, instituindo os procedimentos para a discussão, formação, revisão, difusão e aplicação de enunciados e teses institucionais. O documento apresenta a conceituação para *enunciados* e *teses institucionais*.

- **Enunciados:** pronunciamentos institucionais que revelam as *diretrizes estratégicas, sem, contudo, especificar de modo categórico os instrumentos* procedimentais a serem utilizados *e as soluções jurídicas pré-concebidas* para os conflitos futuros (art. 3º).
- **Teses:** pronunciamentos institucionais que revelam os *entendimentos jurídicos* construídos e adotados pela instituição e que *apontam tanto os instrumentos* procedimentais a serem utilizados *como as soluções jurídicas pré-concebidas* para os conflitos futuros (art. 4º).

Como se vê, os enunciados e teses institucionais são instrumentos que conferem expressão à unidade institucional, ao orientar a atuação dos órgãos do MP em torno de pontos comuns e evitar pronunciamentos institucionais díspares diante de casos semelhantes. Há de se ponderar, todavia, como esses instrumentos dialogam e convivem com o princípio da independência funcional, que também situa constitucionalmente a atuação do Ministério Público.

A independência funcional é um princípio institucional que acompanha toda a atividade finalística do MP, permitindo que seus membros atuem livremente, somente rendendo obediência à ordem jurídica, e impedindo que sejam responsabilizados pelos atos praticados no estrito exercício de suas funções, de forma que tenham plena independência para exercê-las em busca dos fins a que se destinam⁵⁷. À luz disso, a doutrina especializada sustenta que não estariam os membros do Ministério Público vinculados às recomendações, teses e enunciados jurídicos expedidos pelos órgãos superiores da Instituição⁵⁸.

Essa foi também a solução dada pelo MPSP ao aparente impasse entre os princípios da independência e da unidade, aqui situado no debate acerca da natureza das teses e enunciados institucionais. Consta da Resolução nº 1.571/2023-CPJ que os enunciados e teses destinam-se a orientar a atuação dos membros e órgãos do MPSP, garantida a independência funcional, que pode propiciar a adoção de orientação diversa daquela proposta (art. 2º). Acrescenta, ainda, a citada Resolução, que o membro do MP poderá, no exercício de sua independência funcional, deixar de aplicar a tese ou o enunciado

56 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1.571/2023-CPJ, de 23 de janeiro de 2023. [SEI Nº 29.0001.0098869.2021-73]. Publicado em: DOE, Poder Executivo – Seção I, São Paulo, 133 (17), terça-feira, 24 jan. 2023. p.66-67.

57 GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. In.: Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, jan./mar. 2010.

58 *Ibidem*, p. 24.

institucional, desde que amparado em interpretação razoável do ordenamento jurídico (art. 15).

Parece ser essa uma resposta adequada ao problema posto, uma vez que, embora a construção de teses e enunciados observem um processo democrático e expressem a vontade da maioria dos membros da respectiva unidade do Ministério Público, esses instrumentos dizem respeito a posicionamentos jurídicos, indicando inclusive, no caso das teses, formas de atuação e soluções jurídicas pré-estabelecidas. Fica evidente, dessa forma, que as teses e os enunciados institucionais incidem diretamente sobre a atividade-fim dos órgãos do MP.

Posto isso, revela-se pertinente a diferenciação entre o caráter vinculante dos instrumentos do planejamento estratégico e a natureza orientativa das teses e enunciados institucionais. Enquanto o planejamento estratégico, como visto no tópico anterior, é uma atividade-meio de natureza administrativa⁵⁹, que se limita a reunir os membros do Ministério Público em torno de deveres já previstos em leis e na Constituição, os enunciados e teses institucionais impactam diretamente na atividade-fim, elegendo, dentro de um conjunto de *soluções logicamente razoáveis*⁶⁰, aquela que melhor reflete o posicionamento majoritário dos membros da Instituição.

Em linhas conclusivas, adverte-se que as teses e os enunciados institucionais, não obstante sua natureza orientativa, constituem relevantes instrumentos para a implementação de uma cultura de unidade e resolutividade no Ministério Público. Essas diretivas conferem sentido unitário e orgânico à atuação do MP, de forma que seus membros, diante de situações incertas, encontrarão respostas jurídicas seguras e institucionalmente aprovadas que poderão auxiliá-los no deslinde de um problema, conflito ou controvérsia. Cria-se um referencial de ação que informa toda a atividade da Instituição acerca do que é considerado uma prática ideal e, assim, reafirma-se o compromisso ministerial com os princípios da unidade e da segurança jurídica.

59 CAMBI, Eduardo. Op. cit., p. 86.

60 MAZZILLI, Hugo Nigro. Os limites da independência funcional no Ministério Público. In.: *Revista dos Tribunais*, RT 715/571, maio, 1995. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos>.