

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS DO DEVER DE RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Davi Reis S. B. Pirajá

3.1 O Ministério Público no Novo Constitucionalismo e no Novo Processualismo

A Constituição Federal de 1988 está inserida no plano do novo constitucionalismo, também denominado por alguns autores de *neoconstitucionalismo*. Trata-se de um conceito plurívoco, de forma que não há um único neoconstitucionalismo, como concepção teórica clara e coesa, mas diversas visões sobre o fenômeno constitucional na contemporaneidade, que guardam entre si alguns denominadores comuns relevantes⁶².

As características comuns mais destacadas do neoconstitucionalismo podem ser sistematizadas em dois grandes grupos, um que reúne elementos metodológico-formais e outro que congrega elementos materiais⁶³.

Sob a perspectiva **metodológico-formal**, o constitucionalismo atual opera sobre três premissas fundamentais:

- A. a normatividade da Constituição, ou seja, o reconhecimento da imperatividade de suas regras e princípios,
- B. a superioridade da Constituição sobre todas as demais normas e
- C. a centralidade da Constituição, consolidada como parâmetro interpretativo de todo o ordenamento jurídico.

Do ponto de vista **material**, o constitucionalismo é caracterizado:

- A. pela incorporação explícita de valores e opções políticas fundamentais na Constituição, principalmente no que tange à promoção e defesa dos direitos fundamentais;
- B. pela expansão de conflitos entre opções normativas e filosóficas existentes dentro do texto constitucional, verificando-se tanto a existência de um conflito de caráter geral como de conflitos específicos:

62 SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009.

63 BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle de Políticas Públicas. In.: *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, abr/jun, 2005, Rio de Janeiro, p. 83-103.

- Conflito geral: referente ao papel da Constituição – aqui se situa o debate entre procedimentalismo e substancialismo.
- Conflitos específicos: envolvem colisões, reais ou aparentes, entre os diferentes comandos constitucionais, sejam regras ou princípios.⁶⁴

É possível identificar-se, ainda, três marcos fundamentais na trajetória do Novo Constitucionalismo: o histórico, o filosófico e o teórico⁶⁵.

- A. O **marco histórico** é o pós-guerra, quando há a redefinição do lugar da Constituição e da influência do direito constitucional sobre as instituições.
- B. O **marco filosófico** refere-se ao pós-positivismo, em um movimento de superação do positivismo legalista e de reaproximação do Direito à ética e aos valores, sem recorrer, para tanto, a categorias metafísicas.
- C. Quanto ao **marco teórico**, apontam-se três grandes transformações na dogmática constitucional:
 - o reconhecimento da força normativa da Constituição (releitura da teoria da norma),
 - a expansão da jurisdição constitucional (releitura da teoria das fontes) e
 - o desenvolvimento de uma nova hermenêutica (releitura da teoria da interpretação).

No neoconstitucionalismo, o reconhecimento do “*locus*” central e superior que ocupa a Constituição no ordenamento jurídico implica a constitucionalização de todos demais ramos do Direito, inclusive do direito processual, dando forma ao que se denominou *Novo Processualismo*. Compreende-se a constitucionalização do processo em duas fases principais⁶⁶:

- **Primeira fase:** representada pela positivação de garantias processuais no texto constitucional e
- **Segunda fase:** afastamento da teoria do direito processual das antigas estruturas formais do direito civil liberal, com sua consequente aproximação da teoria dos direitos fundamentais, orientando o processo à tutela adequada desses direitos.

64 *Ibidem*.

65 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In.: *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, abr/jun, 2005, Rio de Janeiro, p. 1-42.

66 ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente: da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

O Código de Processo Civil de 2015 bem representa essa evolução constitucional do processo ao explicitar em seu artigo inaugural o dever de interpretação do processo conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição. Isso significa que o Código de Processo Civil deve conformar-se às ideologias e às determinações esculpidas nos direitos fundamentais, refletindo a centralidade da Constituição na teoria interpretativa do ordenamento jurídico⁶⁷.

O Novo Constitucionalismo e o Novo Processualismo, este como derivação necessária daquele, representam a superação do paradigma do Direito meramente reprodutor da realidade para o Direito capaz de transformá-la por meio da efetivação dos valores constitucionais. Diante desse novo paradigma teórico, percebe-se ultrapassada a “*summa divisio*” clássica entre Direito Público e Direito Privado, que dá lugar a uma nova “*summa divisio*” entre Direito Coletivo e Direito Individual⁶⁸.

A partir da nova ordem constitucional, os direitos e as garantias fundamentais materializam valores que se irradiam por todo o sistema jurídico, de forma a constituírem sua essência e a incidirem sobre fatos, atos e relações tanto públicas como privadas⁶⁹. A partir dessa premissa, a dicotomia tradicional Direito Público e Direito Privado se arrefece diante do compromisso do Estado Democrático de Direito com a função de proteção e de efetivação, em todas as dimensões, tanto dos direitos coletivos quanto dos direitos individuais, que passariam a formar os dois grandes blocos do sistema jurídico brasileiro⁷⁰.

Esse novo paradigma constitucional influencia diretamente na modelagem do Ministério Público brasileiro, que atua nos dois planos da nova *summa divisio*, protegendo todos os direitos coletivos *lato sensu*, bem assim os individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CF /88)⁷¹. Juntamente com o Novo Constitucionalismo e o Novo Processualismo, emerge um *novo Ministério Público*, com vocação democrática e papel fundamental na reconstrução do discurso e da prática jurídica em prol da proteção dos direitos fundamentais e

67 ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: o Ministério Público como instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista da Corregedoria Nacional: a função orientadora das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: CNMP, v. II, 2017, p. 107.

68 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.

69 Sobre a eficácia horizontal dos direitos fundamentais ver: SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

70 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2008.

71 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 53, jul./set. 2014, p. 73-74.

da emancipação individual e coletiva da população brasileira⁷².

3.2 Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça e Garantia Constitucional Fundamental da Sociedade e do Cidadão

O art. 127, *caput*, da Constituição de 1988 reconhece o Ministério Público como Instituição (*estrutura organizada pela qual o Estado manifesta sua soberania*)⁷³ permanente (*resguardada de supressão ou redução pelo constituinte derivado, por materializar valores intrínsecos ao Estado Democrático de Direito*)⁷⁴ essencial à função jurisdicional do Estado (*sua atuação tem por objetivo a realização dos valores fundamentais da sociedade*)⁷⁵, atribuindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nota-se, com o advento da Constituição de 1988, o deslocamento do Ministério Público da *sociedade política*, como órgão repressivo do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autônomo defensor da sociedade, inclusive contra os órgãos estatais⁷⁶. Assim, não se mostram mais compatíveis com o novo perfil constitucional do Ministério Público os posicionamentos que vinculam a Instituição ao Poder Legislativo – em razão de sua função fiscalizatória da Lei – ao Poder Judiciário – porque atuaria preponderantemente em Juízo – ou ao Poder Executivo – invocando um critério residual, já que não estaria atrelado nem ao Legislativo nem ao Judiciário⁷⁷. Indaga-se, diante

72 MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. *A teoria crítica, o uso emancipatório do Direito e o Ministério Público brasileiro*. 1ª ed., Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 100-112.

73 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 105.

74 “Desse modo, por ser o Ministério Público instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido, entre outras importantíssimas funções, da defesa de cláusula pétrea como a separação de Poderes, os direitos e garantias individuais e a própria existência da Federação e do voto direito, secreto, universal e periódico, ao defender o regime democrático, nenhuma norma do Poder Constituinte derivado poderá alterar sua estrutura orgânica, suas garantias de independência e imparcialidade e suas funções de controle, todas fixadas em defesa da própria sociedade e da perpetuidade da democracia” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 656).

75 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In.: *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 312.

76 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora de direito, 1998. A mesma ideia é externada por Nelson Jobim em entrevista concedida durante a Assembleia Constituinte: “O Ministério Público sai da estrutura do Estado, digamos, deixa de ser um agente perseguidor da vontade do Estado, para ser um agente perseguidor da vontade da sociedade, mesmo contra o Estado”. SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Constituinte e Constituição de 1998 (Memórias e História). In.: *Ministério Público. Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013.

77 Sobre o tema ver: MAZZILLI, Hugo Nigro. Natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal. *Revista dos Tribunais*, 805/464, nov. 2002.

disso, qual seria a posição constitucional assumida pelo Ministério Público após o advento da CF/1988.

Dentre as várias propostas que se prestam a responder a essa pergunta⁷⁸, tem ganhado espaço a que compreende a natureza das funções do Ministério Público sob a perspectiva do movimento do acesso à Justiça, atribuindo-se ao Ministério Público brasileiro natureza institucional de *garantia fundamental de acesso à Justiça*⁷⁹.

As garantias e as instituições de garantia – estas como responsáveis pela efetivação daquelas – são técnicas normativas de tutela dos direitos subjetivos, individuais ou coletivos⁸⁰. O Ministério Público é uma instituição de garantia de segundo grau, pois assegura a tutela adequada dos direitos fundamentais quando ocorrem disfunções políticas por parte do Estado (atores públicos) ou do mercado (atores privados)⁸¹.

Sob a perspectiva do acesso à Justiça, o Ministério Público atua como instituição-garante responsável pela ativação da jurisdição – em complementação ao modelo garantista de direitos, ao lado do direito de ação do indivíduo⁸² – ou pela resolução adequada dos conflitos, controvérsias e problemas de forma negociada e/ou consensual, por meio da via extrajudicial.

Esse novo enfoque do acesso à Justiça, como movimento de pensamento, constitui ponto central de transformação da ciência jurídica contemporânea, que, em superação a um modelo interpretativo dogmático-formalista, passa a atentar-se à compreensão dos problemas sociais e às respostas adequadas para sua resolução. O perfil necessário do Ministério Público, nesse novo cenário, passa a direcionar-se para a realidade social em que esta está inserido, notadamente para sua transformação por meio do acesso à Justiça e da efeti-

78 Vide, por exemplo, a compreensão do Ministério Público como quarto Poder do Estado, externada pela primeira vez por Alfredo Valadão (*Ministério Público: quarto Poder do Estado e outros estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1973).

79 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 53, jul./set. 2014, p. 78.

80 ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: o Ministério Público como Instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista da Corregedoria Nacional: a função orientadora das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. II, 2017, p. 104.

81 FERRAJOLI, Luigi. Para um Ministério Público como instituição de garantia. *Revista do Ministério Público*, n. 153, janeiro-março, 2018, p. 9-27. Ver também: SOUZA, Alexandre Araújo de. *O Ministério Público como Instituição de Garantia: As funções essenciais do Parquet nas modernas democracias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

82 FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político* (Trad. Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zaneti Jr. e Leonardo Menin). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 246-247, apud. ZANETI JR., Hermes., Op. Cit., 2017, p. 111.

vação dos direitos fundamentais⁸³.

3.3 O Sistema de Justiça Multiportas e o tratamento adequado de conflitos, controvérsias e problemas

O Ministério Público, como visto, foi alçado pela Constituição de 1988 a instituição de garantia e promoção do acesso à Justiça. Sob esse enfoque, que atenta para a efetiva solução dos conflitos, controvérsias e problemas, o Ministério Público deve atuar para a prevenção e/ou solução das questões envolvendo a concretização dos direitos de cuja tutela é incumbido, a partir de um juízo de adequação sobre a pertinência do melhor método a ser utilizado em um contexto de múltiplas portas de acesso à Justiça.

Inicialmente, é importante se estabelecer a diferenciação entre conflito, controvérsia e problema. O conflito e a controvérsia são distinguidos pela existência, ou não, da *resistência* em uma situação de oposição ou aparente oposição de interesses⁸⁴. Enquanto no conflito existe resistência por parte de ao menos um dos envolvidos, na controvérsia não há tal característica, sendo identificado apenas o antagonismo de posições. Já no caso do problema, não há uma divergência entre as partes, ou seja, não existem conflitos ou controvérsias a serem resolvidas, embora haja situação fática e/ou jurídica que esteja gerando ameaça ou causando lesão a direitos ou bens relacionados com as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público⁸⁵.

83 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. *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. 61.

84 MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas na resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos, na formação dos membros do Ministério Público. *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*. Vol. 5, 2018, p. 242.

85 Para conceituação semelhante, vide o art. 16 da RESOLUÇÃO PGJ Nº 42/2021/PGJ do MPMG, a seguir destacado.

“Para fins da atuação do COMPOR, considera-se:

I. conflito: toda situação fática e/ou jurídica que envolva oposição ou aparente oposição de objetivos, interesses e/ou de direitos subjetivos, individuais ou coletivos, que demande a atuação do Ministério Público;

II. controvérsia: toda situação jurídica em que haja diversidade de afirmações e a necessidade da intervenção do Ministério Público para fins pacificadores;

III. problema: toda situação fática e/ou jurídica que, mesmo não existindo conflito ou controvérsia, esteja gerando ameaça ou causando lesão a direitos ou bens relacionados com as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público”.

Conflito	Toda situação fática e/ou jurídica que envolva oposição ou aparente oposição de interesses e/ou de direitos individuais ou coletivos e em que haja resistência de ao menos um dos envolvidos.
Controvérsia	Toda situação jurídica em que exista uma diversidade de afirmações, sem que haja resistência dos envolvidos.
Problema	Toda situação fática e/ou jurídica que, mesmo não existindo conflito ou controvérsia, esteja gerando ameaça ou causando lesão a direitos ou bens relacionados com as atribuições do Ministério Público.

As formas de solução desses conflitos, controvérsias e problemas não se restringem aos meios de atuação disponíveis ao membro do Ministério Público no âmbito jurisdicional, havendo métodos plurais para o tratamento adequado dessas disputas, especialmente relacionados aos mecanismos autocompositivos (negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas).

Em um primeiro momento, em razão do protagonismo histórico da atuação judicial, esses métodos foram nominados *alternativos* (“Alternative Dispute Resolution – ADR”), todavia, atualmente, entende-se mais técnico reconhecê-los como *métodos para o tratamento adequado de conflitos, controvérsias ou problemas*, uma vez que não há subsidiariedade entre os meios autocompositivos e heterocompositivos, mas a prevalência de um deles deve ser definida a partir de um juízo de adequação em concreto (princípio da adaptabilidade)⁸⁶.

Com efeito, no novo enfoque do acesso de Justiça, a solução judicial adjudicatória deixa de ser a única porta de acesso a direitos, havendo uma pluralidade de meios processuais (ou procedimentais) a serem escolhidos conforme as peculiaridades apresentadas em cada situação, o que se convencionou chamar de *Sistema de Justiça Multiportas*⁸⁷.

Nessa concepção de múltiplas portas e de uma atuação eficiente para além do processo, o Ministério Público aparece como protagonista de caminhos que dão acesso aos direitos fundamentais, valendo-se de um instrumen-

86 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Justiça Multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos*. Coleção grandes temas do novo CPC, v. 9. Salvador: Juspodivm: 2016, p. 35-66.

87 Essa nova estrutura está alicerçada no “Multidoors Courthouse” (Fórum de Múltiplas Portas), ideia tratada por Frank Sander (*The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*. St. Paul: West Pub., 1979).

tal novo e diverso das ferramentas ordinariamente utilizadas nas lides levadas ao Judiciário⁸⁸.

A Resolução CNMP nº 118/2014, nessa linha, instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro, estabelecendo, no parágrafo único de seu art. 1º, que o MP, em todos os seus ramos e unidades, deve “implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais”. Também o Código de Processo Civil de 2015 está em sintonia com o modelo de Justiça Multiportas, estimulando todos os atores processuais, dentre os quais se inclui o Ministério Público, a se valerem dos métodos de solução consensual de conflitos, visando à tutela adequada e efetiva de direitos (art. 3º, §§ 1º a 3º, do CPC).

Citam-se, a seguir, de maneira exemplificativa, algumas vantagens da autocomposição⁸⁹:

- A. menor tempo de resolução do litígio,
- B. custos menores,
- C. maior probabilidade da satisfação do direito sem a necessidade de atos executivos,
- D. diminuição da probabilidade de impugnações futuras.

Alerta-se, todavia, que a solução consensual nem sempre é a melhor. A pertinência do acordo deve ser avaliada conforme sua adequação às especificidades da tutela do direito material tutelado no caso concreto (indisponível, difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo) e do conflito, controvérsia ou problema posto, devendo-se zelar sempre pela participação dos grupos e indivíduos interessados na resolução da questão.

O atual perfil constitucional do Ministério Público, pautado na resolutividade, impõe uma releitura da atuação da Instituição. A resolução das controvérsias, conflitos e problemas pelo diálogo e pelo consenso, quando adequada à luz das circunstâncias concretas, é medida necessária para a concreção desse novo modelo de atuação. A negociação, a conciliação, a mediação, o processo restaurativo e as convenções processuais são todas técnicas legítimas para consagrar o Ministério Público como instituição de garantia do acesso à Justiça em um Sistema de Justiça Multiportas.

88 MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Op. cit., 2018, p. 244.

89 Vide, no mesmo sentido: ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: o Ministério Público como Instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista da Corregedoria Nacional: a função orientadora das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2017, p. 127.

3.4 O Ministério Público e os seus desafios na proteção e na concretização dos direitos humanos e dos direitos fundamentais

O Ministério Público, além de guardião da Constituição, na sua condição de Norma Fundamental da ordem jurídica, atua diretamente na defesa dos direitos humanos e fundamentais, observado o recorte realizado pelo art. 127, *caput*, da CR/88, que inclui sob a guarda da Instituição os interesses coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos) e os individuais indisponíveis.

É relevante assinalar, neste ponto, a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, percebendo o papel desempenhado pelo Ministério Público em cada uns dos planos de reconhecimento. Não há consenso na doutrina sobre tal diferenciação⁹⁰, mas vem prevalecendo na dogmática jurídica a distinção que relaciona direitos fundamentais àqueles reconhecidos como de especial importância para a salvaguarda da inteireza da pessoa humana dentro de uma ordem jurídica territorialmente demarcada (geralmente o Estado-Nação) e os direitos humanos como aqueles dotados das mesmas características de relevância com presunção de validade no plano global, isto é, para qualquer ordem jurídica existente na sociedade mundial⁹¹.

Direitos fundamentais	direitos reconhecidos como de especial relevância dentro de uma ordem jurídica territorialmente demarcada.
Direitos humanos	direitos reconhecidos como de especial relevância com presunção de validade no plano global.

O Ministério Público, portanto, como instituição incumbida da defesa dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, deve atentar-se para os desafios na efetivação da proteção da pessoa humana em ambos os planos de re-

90 Gunther Teubner realiza a diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais a partir de uma perspectiva conteudista/substantiva, conceituando-os como direitos de exclusão e inclusão. Para o Professor, enquanto a matéria dos direitos humanos se projetaria sobre a perspectiva da exclusão da pessoa humana em relação às influências destrutivas advindas dos sistemas sociais, protegendo corpo e alma perante a sociedade, os direitos fundamentais estariam conduzidos para a exclusão e para a inclusão, preservando a autonomia de espaços de comunicação dentro da coletividade social. (TEUBNER, Gunther. *Constitutional Fragments: societal constitutionalism and globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 145).

91 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 253.

conhecimento, considerando tanto os direitos humanos como os direitos fundamentais na sua atuação. Com efeito, quando as vias internas, por deficiência seja na elaboração da norma seja na sua aplicação, se mostrarem insuficientes para a efetiva proteção à pessoa em todas suas dimensões, o membro do MP deve valer-se dos instrumentos dispostos no plano global – cortes e normas de direito internacional, supranacional e transnacional – para a realização de sua missão protetiva.

Quanto aos obstáculos apresentados ao Ministério Público na tarefa de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, salienta-se que estes coincidem com os que afastam a Instituição do seu ideal constitucional resolutivo. Ora, se a resolutividade se relaciona diretamente à efetiva proteção dos direitos da pessoa humana, a superação dos óbices postos à implementação do modelo de atuação resolutiva implica também a suplantação das barreiras à implementação desses direitos.

Destaca-se, a seguir, de forma não exaustiva, alguns desses desafios a serem superados para a proteção e promoção dos direitos humanos e fundamentais:

- Trabalho unificado a partir da observância dos instrumentos do Planejamento Institucional;
- Utilização de mecanismos de autocomposição de conflitos, controvérsias e problemas;
- Criação de ambientes de comunicação eficiente, para o diálogo interinstitucional;
- Avaliação da resolutividade por indicadores objetivos e índices jurimétricos;
- Gestão estratégica da prova;
- Atuação estratégica e preparação eficiente do processo para tramitação adequada em todas as instâncias judiciais;
- Controle do fluxo de demandas, com a utilização de teste de fatores para a instauração ou não de procedimentos extrajudiciais;
- Inclusão na estrutura organizacional de mecanismos de participação, integridade e transparência.

À luz do exposto, evidencia-se a natureza bifronte do Ministério Público, pois, além de constituir um direito-garantia fundamental em si mesmo, por ser Instituição de acesso à Justiça, é também responsável pela garantia dos direi-

tos da pessoa humana no plano interno e externo⁹². Para a concretização dessa elevada missão que lhe foi atribuída, mostra-se necessária a superação das limitações estruturais ainda existentes na Instituição e no ambiente externo, a fim de que realize seu potencial transformador de proteção e emancipação da pessoa humana.

3.5 O Ministério Público e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

A Constituição de 1988 especifica, pela primeira vez, quais são os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, dirigindo seu projeto de sociedade rumo à construção de uma comunidade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação. Assim, a República Federativa do Brasil projeta em seu destino a concretização da democracia substantiva e a efetivação, na prática, da dignidade da pessoa humana⁹³.

É a partir desses objetivos que se estruturam as instituições do Estado no Brasil. Os objetivos fundamentais dispostos no art. 3º da CF/88 orientam a atividade de todos seus órgãos e entidades. Esses objetivos dirigem especialmente as atividades do Ministério Público, cuja missão está diretamente relacionada à defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, tendo sido a instituição ministerial escolhida pelo constituinte como a principal zeladora da inteireza e da aplicabilidade dos valores inspiradores da República⁹⁴.

Os valores emancipatórios consignados na Constituição pautam, portanto, a atuação resolutiva do membro do Ministério Público na sociedade (princípio da transformação social, vide item 2.1). É sua função utilizar o Direito como instrumento de transformação da realidade, de forma que os objetivos institucionais se confundam, em última análise, com os próprios objetivos da República.

O Ministério Público brasileiro, portanto, em seu novo perfil resolutivo, orientado à concretização dos direitos fundamentais e à transformação so-

92 MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. Col. Ministério Público resolutivo. Vol. 2. Coord. Gregório Assagra de Almeida e Marcelo Pedrosa Goulart. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

93 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 107-108.

94 JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: perspectivas constitucionais de Atuação Institucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.26.

cial, é instituição constitucionalmente vinculada à realização dos objetivos da República, contribuindo essencialmente para a construção de uma sociedade fraterna, justa, livre, desenvolvida, igualitária e fundada na promoção e respeito dos direitos da pessoa humana, sem qualquer discriminação.

3.6 O Ministério Público e a defesa do regime democrático

O projeto de democracia consagrado na Constituição brasileira encontra-se alinhado aos objetivos fundamentais da República, que apontam, como visto no tópico anterior, para a construção de uma nova sociedade, mais igualitária, justa, livre e solidária. Entende-se, assim, que a democracia brasileira não se limita a criar instituições políticas que, regidas pela regra da maioria, garantam a universalização da participação popular, mas opera também no sentido da transformação social, pela concretização dos direitos fundamentais individuais e coletivos e pela realização dos princípios fundamentais da República⁹⁵.

O movimento constituinte que deu origem à CR/88 acredita o Ministério Público na função de instituição fiadora e curadora da democracia⁹⁶. A defesa do regime democrático pelo MP não se restringe ao mero acompanhamento da lisura do processo eleitoral pela Instituição. Em uma *democracia substantiva*, essa missão institucional deve se desdobrar em ao menos **três eixos de atuação**⁹⁷:

- A. defesa da pluralidade de instância e instrumentos da democracia semidireta;
- B. zelo pelo regular e efetivo funcionamento dessas instâncias e instrumentos;
- C. garantia do pluralismo político.

Em uma democracia semidireta, o poder que emana do povo se expressa por meio de seus representantes eleitos pelo voto (*instrumentos representativos*) ou por espaços de participação (*instrumentos participativos*). Nesse contexto, incumbe ao Ministério Público, como maior garantidor da democracia, além de fiscalizar o processo eleitoral, fomentar o uso efetivo desses **instrumentos plúrais de concretização da democracia**, como:

95 GOULART, Marcelo Pedroso. Op. Cit., 2021, p. 131. No mesmo sentido: BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 343-352.

96 BRITTO, Carlos Ayres. O Ministério Público enquanto cláusula pétrea da Constituição. *Revista do Ministério Público*, n. 20, jul./dez. 2004, p. 476-478.

97 GOULART, Marcelo Pedroso. Op. cit., 2021, p. 136.

- referendos e plebiscitos;
- projetos de lei de iniciativa popular;
- criação e manutenção de órgãos colegiados (Conselhos e Conferências) destinados ao exercício de funções políticas;
- realização de audiências públicas⁹⁸.

Não bastasse o uso de instrumentos e instâncias diversas para o exercício da democracia, o Ministério Público deve também zelar pelo seu regular funcionamento, por meio de um **controle externo eficiente**, garantindo a transparência dos atos dos Poderes Públicos, combatendo os atos de improbidade administrativa e afastando as influências do poderio econômico e político nos processos decisórios. Dessa forma, contribuirá para o resgate da credibilidade do sistema democrático, com a superação das práticas patrimonialistas e corruptas que maculam a história política brasileira.

Quanto ao dever de **garantia do pluralismo político**, ao Ministério Público incumbe zelar pela livre manifestação e congregação de pessoas e grupos sociais representantes de posições ideológicas diversas em um espaço democrático dialógico, conforme prevê o art. 5º, IV e VI, da Constituição⁹⁹. É importante ressaltar, no ponto, que a defesa da liberdade de expressão pelo Ministério Público abrange tão somente as declarações proferidas dentro dos limites do Direito¹⁰⁰. Há manifestações que não se incluem no espaço de resguardo reservado ao “free speech”, essas não pertencem ao espaço dialógico da democracia¹⁰¹.

98 ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático, da Ordem Jurídica e dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional* (Coord. Walter Paulo Sabella et al.). São Paulo: Malheiros, 2013, p. 226.

99 GOULART, Marcelo Pedroso. Op. cit., 2021, p. 138.

100 Sobre o extenso debate sobre os limites da liberdade de expressão, vide: MICHELMAN, Frank. *Relações entre democracia e liberdade de expressão: discussão de alguns argumentos*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos fundamentais, informática e comunicação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 49 e ss.; PFLUG, Samantha Meyer. *Liberdade de expressão e discurso do ódio*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009; SUNSTEIN, Cass R. *Democracy and the problem of free speech*. New York: The Free Press, 1995.

101 Nesse sentido, destaca-se a alteração promovida pela Lei 14.197/2021, ao incluir no parágrafo único do art. 287 do CP (delito de incitação ao crime) a conduta de incitar, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade. O Ministério Público não exerce seu múnus de defesa do regime democrático, na dimensão de garantia do pluralismo político, quando protege discursos intervencionistas das Forças Armadas sobre os poderes constituídos, pelo contrário. A defesa do pluralismo político é bilateral e consiste na blindagem de manifestações – notadamente daquelas com as quais se discorda – realizadas dentro dos limites da Lei e, de outro lado, na restrição, *a posteriori*, de manifestações ilícitas.

3.7 Fatores de Ampliação da Legitimidade Social do Ministério Público

O fato de os membros do Ministério Público não serem agentes políticos eleitos, isto é, escolhidos democraticamente por meio do processo eleitoral, não os afasta de sua vocação constitucional de transformação da realidade. A legitimação social do Ministério Público advém não do processo eleitoral, mas da sua efetiva e eficiente atuação em prol do cumprimento da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, “caput”, da CR/1988)¹⁰².

O Professor e Procurador de Justiça Gregório Assagra de Almeida, a partir da nova configuração constitucional do Ministério Público brasileiro, orientada à resolutividade, apresenta alguns fatores importantes para a ampliação de sua legitimidade social¹⁰³, os quais foram posteriormente replicados nos “considerandos” da Carta de Brasília. A seguir, a partir do referido marco teórico, apontam-se alguns dos fatores eleitos como de maior relevância para o alcance da almejada legitimação social da Instituição.

3.7.1 Priorização da atuação preventiva

A tutela preventiva serve para prevenir o ato ilícito, como fonte produtiva do dano¹⁰⁴. É possível se atuar de forma preventiva, inibindo a conduta ilícita, sem se perquirir suas consequências (danos) ou mesmo o elemento volitivo dos agentes (dolo ou culpa)¹⁰⁵. A cessação preventiva de comportamentos irregulares coaduna-se com o perfil resolutivo do Ministério Público, porquanto é mais efetivo se evitar o dano, atacando diretamente o ilícito, do que ressarcir-lo – muitos danos inclusive não são passíveis de reparação “*in natura*” – ou interromper

102 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho acional do Ministério Público, v. 1, 2016, p. 66.

103 ASSAGRA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 17-59.

104 Para análise segmentada do *dano* (mera subsunção de um ato a uma norma jurídica qualificadora) e do *ilícito* (consequência prejudicial sentida no mundo concreto), ver distinção realizada por Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna em: Ministério Público, prevenção e reparação – análise a partir da (essencial) separação entre dano e ilícito. *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho acional do Ministério Público, v. 1, 2016, p. 163-179.

105 *Ibidem*.

sua ocorrência. Trata-se, portanto, a atuação preventiva da “*mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito*”.¹⁰⁶

Em razão dos benefícios evidentes relacionados à tutela preventiva, o Ministério Público resolutivo deve priorizá-la em todas as suas esferas de atuação. No campo penal, destacam-se, à título exemplificativo, algumas práticas preventivas relevantes capitaneadas pelo Ministério Público brasileiro:

- a criação de grupos reflexivos de homens (Lei 11.340/06, art. 22, VI e VII)¹⁰⁷;
- a instituição de comitês interinstitucionais para intervenção na segurança pública¹⁰⁸;
- a implementação de cinturões de segurança¹⁰⁹;
- a capacitação dos profissionais da rede escolar para o desenvolvimento de atividades de prevenção à violência sexual infantil¹¹⁰.

Na área extrapenal, também são múltiplas as possibilidades de atuação preventiva:

- a estruturação da rede de proteção à criança e ao adolescente¹¹¹;
- as ações voltadas à reorganização e expansão da assistência hospitalar em determinada região sanitária¹¹²;
- a realização de programas de combate à evasão escolar¹¹³;
- o desenvolvimento de programas voltados ao enfrentamento à morta-

106 ALMEIDA, 2016, p. 67.

107 Vide, nesse sentido, o Projeto Luana, idealizado na comarca de Novo Cruzeiro/MG (PROPS nº MPMG-0453.21.000184-9).

108 CARDOSO, Gilmara. Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serrana: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In.: *Ministério Público e o Sistema de Segurança Pública brasileiro*. Brasília: CNMP, 2022, p. 191-216.

109 Vide, nesse sentido, o Projeto do Cinturão de Segurança de Ipatinga/MG (Projeto n.º 05/2022/MG/Ipatinga).

110 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.140, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022. Institui o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital.

111 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. *Formação da Rede de Proteção*: atendimento de demandas em matéria de infância e juventude pelo poder público. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1570.html>. Acesso em 18 fev. 2023.

112 Vide, nesse sentido, a Ação Civil Pública nº 0006330-02.2016.4.01.3811 ajuizada em conjunto pelo MPMG e pelo MPF para adequação do número de leitos hospitalares na Região Ampliada Oeste do Estado de Minas Gerais.

113 Vide, nesse sentido, o Programa APOIA, realizado pelo MPSC em parceria com unidades de ensino, Conselhos Tutelares e a sociedade para evitar a evasão escolar e levar crianças e adolescentes de volta para as salas de aula. Resumo disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/ministerio-publico-aponta-caminhos-para-combater-a-evasao-escolar-em-cacador-durante-audiencia-publica>. Acesso em 18 fev. 2023.

lidade materna e infantil, com ênfase na atenção primária à saúde¹¹⁴.

3.7.2 Exercício da função pedagógica da cidadania

O art. 205 da Constituição estabelece os três objetivos básicos da educação no Brasil, sendo eles:

- A. o pleno desenvolvimento da pessoa;
- B. o preparo da pessoa para o exercício da cidadania;
- C. a qualificação da pessoa para o trabalho¹¹⁵.

O sistema educacional do país, todavia, ainda é incipiente em muitos aspectos, principalmente no que concerne ao preparo da pessoa para o exercício da cidadania, de forma que o indivíduo sai do ensino formal sem conhecer muito sobre seus direitos ou sobre as vias legítimas de acesso a eles.

O Ministério Público, como instituição de defesa da democracia e dos interesses sociais, possui compromisso com a efetivação da função pedagógica da cidadania (CF, arts. 1º, p. único, 3º, 6º, 127, “caput”, e 205), devendo incentivar, por meio de audiências públicas, cartilhas cidadãs e medidas de transparência, que o maior número de cidadãos participe efetivamente do processo democrático¹¹⁶. Esse papel desempenhado pelo membro do Ministério Público, como fomentador da educação cívica e da democracia participativa, amplia sua legitimidade perante a sociedade.

3.7.3 Realização periódica de audiências públicas

A audiência pública é mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades, participando de sua tarefa constitucional¹¹⁷. Essa forma de atuação do membro do MP encontra amparo na Constituição, fundamentando-se no princípio de-

114 Vide, nesse sentido, o Projeto Mellyssa, promovido pelo MPMG, fruto de ACT entre o Ministério da Saúde e o CNMP. Resumo disponível em: www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/campanhas/lancamento-projeto-mellyssa-pacto-de-enfrentamento-a-mortalidade-materna-e-infantil.shtml. Acesso em 18 fev. 2023.

115 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 784-785.

116 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2016, p. 70.

117 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 326-327.

mocrático (CF, art. 1º)¹¹⁸, e na legislação infraconstitucional, como se vê do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93¹¹⁹ e da Resolução CNMP n. 82/2012, que versa sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

A supracitada Resolução do CNMP elenca três finalidades principais para as audiências públicas:

- A. auxiliar nos procedimentos em tramitação e na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento;
- B. contribuir para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais;
- C. promover a prestação de contas de atividades desenvolvidas (art. 1º da Resolução CNMP 82/2012).

Vê-se, assim, que o instrumento da audiência pública, além de alinhar o planejamento estratégico das unidades do Ministério Público às demandas sociais, cumpre função pedagógica de cidadania (fator ampliativo da legitimidade do MP visto no subtópico anterior), uma vez que fomenta a participação direta dos cidadãos e de seus entes representativos nos processos decisórios da Instituição.

3.7.4 Combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais: necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária

A atuação do Ministério Público, como visto no item 3.5, encontra-se vinculada à realização dos objetivos fundamentais da República, entre os quais está a diminuição das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III). Para que o MP cumpra sua tarefa constitucional de combate às causas geradoras de desigualdades, deve avançar na **implementação do planejamento estratégico**

118 Vide item 2.f. da Carta de Brasília: “2. Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público. 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;”.

119 “Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: [...] Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no ‘caput’ deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.”

institucional, especializando sua gestão, e na **atividade de fiscalização orçamentária**, otimizando a captação e a aplicação de recursos públicos¹²⁰.

No que concerne à observância do planejamento estratégico como fator de ampliação da legitimidade social do MP, remete-se o leitor ao item 1.7, onde o tema é examinado. De outro lado, no que tange à tarefa de fiscalização do orçamento público, garantindo a aplicação das verbas necessárias para atender aos ditames constitucionais, registra-se que a atuação da Instituição se projeta desde a fase captação de receita – por meio da fiscalização da sonegação ou da adequação de outras condutas ilícitas –, até a sua aplicação, induzindo a boa despesa seja em âmbito institucional interno, seja em relação a outros órgãos públicos¹²¹. Trata-se de providências relevantes para que cumpra efetivamente o princípio da transformação social.

3.7.5 Provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional e extrajurisdicional da constitucionalidade

Na condição de guardião da ordem jurídica, o Ministério Público assume papel de destaque na salvaguarda da Constituição da República, que é a Lei Fundamental do ordenamento pátrio. Essa proteção pode se dar tanto por intermédio do controle jurisdicional concentrado e abstrato (CF, art. 103, VI, e art. 125, § 2º), para o qual têm legitimidade o PGR em âmbito federal e os PGJs no contexto do respectivo Estado, quanto do controle difuso e incidental de constitucionalidade (CF, art. 102, III). É possível, ainda, que esse controle seja realizado por meio da atuação extrajurisdicional da Instituição.

Quanto ao controle extrajurisdicional de constitucionalidade, este se dá, em regra, mediante a expedição de recomendações destinadas a provocar o autocontrole da constitucionalidade pelo Poder Legislativo de um ato normativo, em tese, contrário à Constituição (Resolução CNMP n. 164/2017)¹²². Trata-se de instrumento de persuasão em que se apresentam as razões fáticas e jurídicas sobre a questão objeto de deliberação, visando convencer seu destinatário (o órgão legiferante, no caso) a deixar de editar uma norma com pecha de incons-

120 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2014, p. 98-101.

121 WEINGARNER NETO, Jaime; VIZZOTTO, Vinícius Diziz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In.: *Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'*. SALET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 292-293.

122 NOVAIS DE PAULA, Eduardo Loula. A recomendação pelo Ministério Público como instrumento de provocação do controle preventivo de constitucionalidade. *Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 13, n. 28, p. 25-51, 28 maio 2018.

titucionalidade. É também por meio da garantia da conformidade dos atos do legislador – inclusive do constituinte derivado – em relação aos ditames constitucionais, que o Ministério Público amplia sua legitimidade perante a sociedade.

3.7.6 Sistematização e maior investimento na área de atuação extrajudicial

O modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial contribui diretamente para a pacificação da conflituosidade social, para a educação da coletividade e para o exercício da cidadania¹²³. Assim, melhor coaduna-se, em comparação ao modelo judicial, com o novo perfil resolutivo da Instituição, observada sempre a adequação da via escolhida para a solução do caso concreto em um contexto de Justiça Multiportas.

Revela-se necessário, nesse quadro, ampliar e melhor estruturar o modelo de atuação extrajudicial do MP, bem assim materializar os critérios e os mecanismos de aferição de seus resultados, a fim de que sejam reconhecidas e incentivadas as atividades extrajudiciais geradoras de impacto social positivo e, por consequência, dilatadoras da legitimidade social da Instituição.

3.7.7 Atuação vinculada à especificação funcional da Instituição

O art. 127, “caput”, da Constituição é a cláusula mãe do Ministério Público, de maneira que todos os órgãos que compõem a Instituição estão vinculados à missão de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É necessário, desse modo, que os integrantes do MP estejam atentos para não se desvirtuarem, no desempenho de suas atribuições, da especificação funcional estabelecida para a Instituição na Lei Fundamental. Não devem levar em consideração na sua atuação estratégica – ao menos não de forma preponderante – fatores alheios a essa especificação, relacionados, por exemplo, ao déficit orçamentário do Poder Executivo ou às dificuldades administrativas do Poder Público em geral¹²⁴.

123 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2016, p. 69.

124 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2016, p. 81.

3.7.8 Acompanhamento da tramitação processual/procedimental e fiscalização da execução das soluções alcançadas

Conforme prevê o artigo 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017 e tal qual registrado no Capítulo 1 deste Manual, a atuação resolutiva do Ministério Público é composta tanto pela produção de resultados jurídicos úteis, como pela adoção de providências destinadas à efetivação desses resultados no plano concreto. O art. 14 da Recomendação CNMP-CN 02/2018, no mesmo sentido, descreve como materialmente resolutiva a atuação do MP 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.

Vê-se, portanto, que não é suficiente que o membro do Ministério Público ajuíze a ação pertinente ou realize um acordo justo com as partes. É igualmente necessário, para fins de ampliação da sua legitimidade social, que acompanhe a tramitação do processo (ou do procedimento, no caso da atuação extrajudicial), adotando medidas eficientes, inclusive perante os Tribunais, para o adequado andamento e instrução feito, bem assim que fiscalize a execução das soluções jurisdicionais ou extrajurisdicionais obtidas, zelando por sua efetivação no plano fático.

3.7.9 Adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição

As metas elencadas nos instrumentos do planejamento estratégico devem vincular todos os órgãos do Ministério Público, inclusive a Administração Superior, por força do princípio da unidade institucional em sua dimensão político-institucional (ou de atuação funcional)¹²⁵. De fato, é a partir da aplicação conjunta dos critérios fixados na estratégia institucional que se constrói a almejada unidade de ação do Ministério Público, voltada à efetiva realização de sua missão constitucional.

A natureza obrigatória desses instrumentos de gestão não conflita com o princípio da independência funcional, porquanto se trata o planejamento estratégico de atividade-meio de natureza administrativa que se limita a reunir os membros do MP em torno de deveres já previstos em leis e na Constituição¹²⁶.

125 GOULART, Marcelo Pedrosa. Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais. *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.

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

Não pode, portanto, como visto no item n. 1.7 deste Manual, o órgão do Ministério Público valer-se de uma falsa compreensão do princípio da independência funcional para se recusar a cumprir as estratégias de atuação fixadas nos instrumentos do planejamento, essenciais na busca por resultados de impacto social positivo. Não há independência funcional para descumprir – ou cumprir precariamente, isto é, sem coordenação – o que determina a ordem jurídica.

3.7.10 Formação humanista e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público

Na atualidade, as questões sociais e humanas caracterizam-se por sua elevada complexidade. A conjuntura hodierna revela existir uma interconexão entre os problemas sociais, políticos e econômicos, que sistemicamente se conectam e se retroalimentam. A compreensão dessa correlação entre as mais diversas questões da sociedade é fundamental para o enfrentamento das demandas que se apresentam aos membros do Ministério Público. Exige-se, desse modo, a adequação das atividades ministeriais a um paradigma de atuação pautado em valores humanísticos e no diálogo entre as várias áreas do conhecimento¹²⁷.

Assim sendo, os cursos de ingresso, de vitaliciamento e de promoção na carreira do Ministério Público devem inserir em seus programas aspectos relacionados à formação humanística e interdisciplinar, ou seja, que transcendam o conhecimento técnico-jurídico. A implementação dessa visão transdisciplinar na formação dos membros do MP contribui decisivamente para o aprimoramento da compreensão pela Instituição da realidade social e, por conseguinte, fornece subsídios adequados para que atue de forma mais resolutiva e eficiente no atendimento aos anseios sociais.

3.7.11 Revisitação da atuação do MP como órgão interve-niente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais

A atuação do Ministério Público no âmbito processual civil deve ser reestruturada à luz da Constituição e da teoria dos direitos e garantias fundamen-

¹²⁷ FERNANDES, Cléia Cristina Pereira Januário; MOURA, Carmelina Maria Mendes de Moura. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o estágio probatório. *Revista da Corregedoria Nacional: atuação das Corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 5, 2018, p. 21.

tais¹²⁸. Alinhado a essa visão, o CPC/15 dispõe expressamente que o MP exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais (art. 176) e que intervirá como fiscal da ordem jurídica nos processos que envolvam i) interesse público ou social, ii) interesse de incapaz, iii) litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (art. 178).

Assim, no Novo Processualismo, cabe ao membro do Ministério Público, à luz das suas funções constitucionais e no exercício de seu *poder de agenda*, localizar quais causas envolvem interesses sociais e, por consequência, demandam sua atuação como órgão interveniente (CF, art. 127, “caput”)¹²⁹. Ao concentrar as intervenções como fiscal da ordem jurídica em demandas que realmente tocam os objetivos institucionais, o Ministério Público aprimora sua atuação e maximiza os resultados positivos entregues à sociedade.

3.7.12 A utilização dos projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais como novos mecanismos de atuação do Ministério Público

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, conclusão essa que decorre, no plano constitucional, da cláusula aberta dos direitos e garantias fundamentais prevista no § 2º do art. 5º da CF/88¹³⁰ e, no plano infraconstitucional, do princípio da não-taxatividade dos instrumentos destinados à tutela coletiva, inscrito no art. 83 do CDC¹³¹. Os projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais surgem, portanto, como mecanismos legítimos de atuação do Ministério Público no plano extrajudicial, orientados à promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, caput, e art. 129 todos da CF/88).

O art. 9º da Recomendação CNMP 54/2017 dispõe sobre valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos, por meio:

128 MOREIRA, Jairo Cruz. *Intervenção do Ministério Público no Processo Civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

129 SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo ministério público resolutivo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009.

130 “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.”

131 “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”

- A. Do tratamento administrativo diferenciado dos procedimentos de acompanhamento desses projetos, com prazos mais dilatados e redução das formalidades e necessário controle de resultados alcançados;
- B. Da viabilização de apoio técnico especializado tanto de servidores do quadro, quando possível, quanto por meio de parcerias com universidades e entidades da sociedade civil;
- C. Da destinação de recursos orçamentários específicos para esse tipo de atuação institucional, de modo a viabilizar aquisição de equipamentos e aplicativos específicos quando necessário;
- D. Da viabilização de assessoria de comunicação social.

Acrescenta, ainda, que cada unidade do Ministério Público deverá especificar quais os requisitos para a estruturação de um projeto, sendo estabelecidas como exigências mínimas necessárias seu alinhamento ao planejamento estratégico, a definição de objetivos orientados para resultados e a respectiva mensuração desses resultados.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, disciplinou-se, de forma inaugural, o Procedimento para a Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais (PROPS), por meio da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011 (alterada pela Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2, 11 de julho de 2013).

Consta do ato normativo, que o

Projeto Social objetiva, por meio de um conjunto integrado de atividades e da articulação interinstitucional, transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério Público, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação aplicável.

Trata-se de mais um instrumento legítimo à disposição do Ministério Público para a realização de sua missão de transformação da realidade social.

3.8 Princípios Institucionais do Ministério Público no Novo Constitucionalismo

O parágrafo primeiro do art. 127 da Constituição de 1988 estabelece o desenho institucional do Ministério Público a partir da consagração dos três princípios basilares que dirigem e resguardam as ações de seus órgãos. Trata-se dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, os quais serão examinados a seguir em sua compreensão tradicional, bem como

na concepção que emerge do processo de constitucionalização do Ministério Público no Novo Constitucionalismo.

Inicia-se pela análise do **princípio da independência funcional**. Tal princípio tem por escopo garantir a insindicabilidade dos atos praticados pelo membro do Ministério Público dentro do exercício regular de suas funções, tornando-o imune a *pressões externas* dos agentes dos poderes do Estado ou do poder econômico, bem assim de *pressões internas*, de forma que inexistente hierarquia funcional na estrutura da carreira¹³². A partir disso, convencionou-se dizer que os membros do Ministério Público somente rendem obediência à ordem jurídica e à sua consciência.

Tal noção, todavia, não expressa o sentido completo do princípio da independência funcional, impondo-se a revisão de seu conteúdo a partir de sua correlação com os objetivos estratégicos do Ministério Público, que se vinculam, como já visto, aos próprios objetivos da República. Pensada à luz da teoria dos direitos e garantias fundamentais, a independência funcional, além de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é principalmente uma garantia da sociedade e do cidadão. Seguindo essa linha de pensamento, o *dever de obediência à consciência* deve remeter não a uma consciência espontânea ou contingente, mas a uma *consciência ética*, informada pelos fundamentos constitucionais do Ministério Público brasileiro. Da mesma forma, o *dever de obediência ao direito* não se restringe ao cumprimento cego à literalidade dos textos legais, tendo de ser trabalhada pelo membro do MP “à luz dos valores que informam o projeto democrático constitucionalmente delineado (objetivo estratégico do Ministério Público)”¹³³.

O **princípio da unidade institucional**, por sua vez, em uma configuração estrutural clássica, relaciona-se à ideia de que o Ministério Público é uma única instituição, integrada por membros que estão sob a direção de uma só chefia¹³⁴. Partindo dessa conceituação, o princípio da unidade se projeta apenas internamente no âmbito de cada ramo e unidade específica, que se encontra sob o comando do respectivo Procurador-Geral, não havendo que falar em unidade entre o MPF e o MP Estadual ou entre os MPs de estados diversos, por exemplo¹³⁵.

A releitura da unidade institucional à vista do Novo Constitucionalismo alarga a abrangência desse princípio, que passa a ser compreendido em três dimensões de sentido: unidade como caráter nacional do MP, unidade de ges-

132 GOULART. Elementos, 2021, p. 156-157.

133 GOULART, Elementos, 2021, p. 158.

134 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 134.

135 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 482, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 3-3-2020.

tão administrativa e unidade de atuação¹³⁶.

- A. Unidade como caráter nacional:** o caráter nacional do Ministério Público deriva de sua conceituação e regulamentação constitucional, a qual confere um complexo de atribuições e garantias a um único Ministério Público, independentemente da sua especificação orgânica em ramos ou unidades. Assim, as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como os instrumentos e garantias para sua concretização se estendem para todo o conjunto institucional, sem distinções.
- B. Unidade de gestão administrativa:** esta dimensão do princípio da unidade indica a necessidade de haver um padrão de organização administrativa nas unidades que compõem o Ministério Público que seja compatível com a magnitude da tarefa constitucional que se destina a desempenhar. Não é razoável que em uma mesma instituição haja unidades administrativas que apresentem uma gestão de excelência e outras que sejam deficitárias nesse quesito. Com efeito, existe um dever comum a todos os ramos e unidades do MP de organizarem-se administrativamente no plano de sua atuação, desde os Órgãos da Administração Superior até os Órgãos de Execução.
- C. Unidade de atuação:** trata-se de dimensão da unidade que se projeta sobre a atuação dos membros do Ministério Público, contribuindo para a formação de um ambiente favorável para que os integrantes da Instituição exerçam suas atribuições de maneira integrada e alinhada. Aqui ganha destaque o papel desempenhado pelos instrumentos do planejamento estratégico – plano estratégico, plano geral de atuação, programa de atuação e projeto executivo (vide item 1.7) –, que coordenam o trabalho dos órgãos do Ministério Público em torno de objetivos comuns constitucionalmente definidos.

Há, por fim, o **princípio da indivisibilidade**, que surge como um desdobramento natural do princípio da unidade, compreendido, em sua visão clássica, pela possibilidade de os membros de um mesmo ramo do Ministério Público se substituírem uns pelos outros, sem se vincularem aos processos nos quais atuam¹³⁷.

Uma releitura desse princípio à vista do perfil assumido pelo Ministério Público no Novo Constitucionalismo permite a conceituação da indivisibilidade

¹³⁶ Palestra proferida pelo Procurador de Justiça Gregório Assagra de Almeida na 130ª Reunião do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNCGMPEU, realizada na Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no dia 1 de dezembro de 2022. Tema: Unidade Institucional e os Desafios das Corregedorias na Avaliação da Resolutividade.

¹³⁷ Conselho Nacional do Ministério Público. Glossário. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario>. Acesso em 19 fev. 2023.

como *indisponibilidade dos valores constitucionais*. Assim, pode-se dizer que o caráter fungível da atuação dos membros do Ministério Público não implica apenas a possibilidade de se alternarem no exercício de suas atribuições, mas também na segurança da sociedade e do cidadão de que a atuação, independentemente de quem a titularize, se dará em conformidade com os direitos fundamentais, a democracia e a ordem jurídica.

Vê-se, diante do exposto, que, sob o paradigma resolutivo do Ministério Público, um diálogo necessário se estabelece entre os princípios da independência funcional, da unidade institucional e da indivisibilidade. O elemento conciliador dessas três colunas que sustentam o Ministério Público brasileiro está no dever de realização efetiva da missão constitucional que lhe foi atribuída. Como Instituição una e livre de pressões endógenas ou exógenas, o Ministério Público eleva-se a órgão de transformação da realidade social, na defesa dos direitos fundamentais e na promoção dos valores da República.

3.9 Ministério Público, Integridade e Sustentabilidade Institucional

O dever de resolutividade do Ministério Público é fundamentado ainda por um sistema de integridade que serve tanto para organizar sua atuação em conformidade e efetividade material dos direitos fundamentais, como serve para assegurar sustentabilidade à Instituição.

Isso porque as regras de governança e planejamento, comuns aos programas de integridade, voltadas à prevenção, detecção, apuração, punição e remediação de condutas ilícita e antiéticas, criam um padrão de atuação responsável, inclusiva e participativa, típicas da resolutividade.

Neste sentido, a implantação de um programa de integridade deve ser voltada à:

- Promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção das falhas sistêmicas identificadas;
- Garantia da transparência da Instituição e sua efetividade finalística;
- Estruturação de um Planejamento Estratégico que aplique regras de governança compatível com um ambiente de integridade, conformidade e de conduta ética, que estimule os princípios da boa-fé, honestidade, fidelidade ao interesse público, impessoalidade, dignidade e decoro no exercício de suas funções, lealdade às instituições, cortesia, transparência e eficiência;

- Construção democrática dos objetivos e das estratégias do Programa de Integridade;
- Valorização de procedimentos, instrumentos e mecanismos de controle, com ênfase no incremento contínuo da transparência pública, na conformidade dos processos à legislação e regulamentações às quais a instituição está sujeita, na avaliação de riscos, na adoção de medidas estratégicas preventivas e no monitoramento contínuo dos processos;
- Disseminação da cultura de Integridade, com a adoção de mecanismos de conscientização e engajamento dos integrantes da Instituição, da sociedade civil e dos entes públicos municipais e estaduais/distritais, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- Demonstração pública da existência e do cumprimento rigoroso do Programa Institucional, por intermédio de documentação e identificação de boas práticas institucionais.

A frutificação da integridade no âmbito do Ministério Público serve de anteparo para uma atuação resolutiva na medida em que estipula um modo de atuação próprio, voltado à proatividade e à transformação social e efetiva da realidade em prol dos interesses constitucionais.

Além disso, dada a elevada aptidão avaliativa dos riscos que margeiam a atuação da Instituição, um bom programa de integridade serve para a contínua implantação e correção de medidas voltadas à sustentabilidade e desenvolvimento institucional eficaz.