

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)

Gregório Assagra de Almeida¹
Rafael de Oliveira Costa²

Resumo: A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 traçou parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criando, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público. O presente estudo, ao analisar os princípios e as diretrizes gerais traçadas pela Recomendação, faz uso do raciocínio *hipotético-dedutivo*, valendo-se de dados de natureza *primária* (acórdãos e leis) e *secundária* (entendimentos doutrinários), permitindo concluir pela existência de um novo “perfil” esperado dos Membros da Instituição.

Palavras-chave: Resolutividade na atuação. “Perfil” dos Membros. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018.

Abstract: *The General Recommendation CNMP-CN 02/2018 set parameters for the evaluation of the performance of the Members and Units of the Public Prosecutor’s Office, creating, through “orientative” norms, the National Orientative Microsystem of the Resolutive Performance of the Public Prosecution Service. The present study analyzes the principles and general guidelines drawn by the Recommendation, making use of hypothetical-deductive reasoning, using data of a primary (judgments and laws) and secondary (doctrinal understandings) nature, allowing to conclude that there is a new “profile” expected from Members of the the Public Prosecutor’s Office.*

Keywords: Resolutivity. “Profile” of Members. General Recommendation CNMP-CN 02/2018.

Sumário. 1. Introdução. 2. Do Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público. 3. A função orientadora do Conselho Nacional do Ministério Público e as Recomendações como espécies de normas jurídicas de caráter orientativo. 4. *Considerandos* Justificadores da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018. 5. Fundamentos da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018. 6. Princípios e diretrizes para avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e qualidade da atuação dos Membros do Ministério Público. 7. Análise integrada com a Gestão de Pessoas e Governança. 8. Da avaliação da regularidade dos serviços. 9. Da busca pela resolutividade (aspectos gerais). 10. Dos testes de fatores para aferir se é caso de acordo ou se o acordo é adequado, justo e razoável. 11. Da busca pela implementação de políticas públicas. 12. *Do impacto social da atuação do Ministério Público*. 13. Conclusões. 14. Referências.

¹ Pós-doutor pela Syracuse University, New York, Estados Unidos, quando foi *Visiting Scholar* e bolsista Capes em estágio sênior. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Promotor de Justiça. É assessor da Corregedoria-Geral do MPMG. É Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

² Professor Visitante na Universidade da Califórnia-Berkeley. Professor Visitante na Wayne State University. Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Promotor de Justiça no Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição de 1988, o Ministério Público passou a ser responsável pela promoção e indução da efetividade dos direitos fundamentais, atuando em todas as áreas relacionadas com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Com o intuito de regulamentar a atuação ministerial, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, editada pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, estabeleceu parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação. Trata-se, em verdade, de diploma que estabelece o novo “perfil de atuação” esperado dos Membros do Ministério Público, atentando para necessidade de uniformidade na adoção de medidas e para a busca por efetivas mudanças sociais, sempre atentando para a busca pela legitimação social da Instituição.

O presente estudo, ao analisar os princípios e as diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público, leva em consideração os interesses da sociedade, de modo a traçar o novo “perfil” esperado dos Membros da Instituição.

Passemos à sua concretização.

2. DO MICROSSISTEMA NACIONAL ORIENTATIVO DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As recomendações de caráter geral expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria Nacional possuem a natureza de normas jurídicas orientativas, já que expedidas com base em atribuições conferidas constitucionalmente ao referido Órgãos de Controle Externo do Ministério Público.³

Nesse sentido, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microsistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público.

Em razão de importância do tema e do conteúdo do diploma normativo analisado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 vem produzindo frutos importantes, em especial a construção de um novo “perfil” de atuação para Membros do Ministério Público, bem como um diálogo próximo com o Microsistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro.

3. A FUNÇÃO ORIENTADORA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AS RECOMENDAÇÕES COMO ESPÉCIES DE NORMAS JURÍDICAS DE CARÁTER ORIENTATIVO

O Conselho Nacional do Ministério Público, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, é órgão constitucional nacional de controle externo do Ministério Público dos Estados e da União, que não integra o Ministério Público, mas faz parte, no plano das suas atividades finalísticas, da estrutura do governo federal.⁴

Nesse sentido, o artigo 130-A, §2º, da CR/1988 dispõe que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, sendo de suas atribuições constitucionais, entre outras, a função de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos

3 Nesse sentido, ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microsistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In **Revista da Corregedoria Nacional**: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

4 Conferir, nesse sentido, informações sobre decisão do CNMP: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/noticias-cddf/9438-plenario-delibera-que-o-cnmp-possui-natureza-des-orgao-de-controle-constitucional>>. Acesso em: 20 set. 2018, às 11h55.

regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências (artigo 130-A, §2º, inciso I, da CR/1988, inserido pela Emenda Constitucional 45/2004).

Atente-se para o fato de que a Constituição dispõe expressamente ser competência do CNMP expedir atos regulamentares e recomendações de providências, poder regulamentar que deve ser exercido à luz de Programa de Atuação voltado para a consolidação e o fortalecimento do Ministério Público como uma instituição constitucional permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e que tem o dever de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/1988).

Observa-se que, embora grande parte das normas jurídicas sejam de caráter cogente, há normas jurídicas de caráter orientativo, tais como aquelas que estabelecem faculdades, e não propriamente deveres.⁵ Dentro desta última categoria estão as recomendações de caráter geral, especialmente quando decorrentes de atribuições e competências estabelecidas na Constituição ou na legislação infraconstitucional. É o caso das atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, §2º, inciso I, da CR/1988) e do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §4º, inciso I, da CR/1988) e suas respectivas corregedorias.

4. CONSIDERANDOS JUSTIFICADORES DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN 02/2018

Nos termos do art. 130-A, § 2º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público, entre outras funções diretivas, zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo, para tanto, emitir atos regulamentares e/ou recomendar providências. Há ainda base normativa para a expedição da Recomendação no artigo 147, inciso IV, do próprio Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

Assim, ao CNMP incumbe não apenas o dever-poder de atuação para a regulação e a integração do Ministério Público, mas também o dever-poder de fiscalização, que também é atribuído constitucionalmente.

Entre os principais considerandos de justificativas para a expedição da Recomendação, destaca-se que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça (arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988), sendo necessário o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais afetos às atribuições constitucionais da Instituição.

Consta, ainda, dos considerandos da Recomendação, que as Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público, pelo que devem ser dotadas de estrutura e autonomia adequadas à consecução de seus objetivos Institucionais.

Destaca-se nos considerandos que o Mapa Estratégico Nacional inclui o fortalecimento e o aprimoramento do Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade para uma atuação responsável e socialmente efetiva, estabelecendo, entre os processos elencados para alcançar seus resultados institucionais, a importância de se intensificarem parcerias e trabalhos em redes de cooperação com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral.

Por fim, o CNMP considerou como justificativa para a expedição da recomendação a importância de se estabelecerem orientações gerais para a aferição e a avaliação de atividades resolutivas e da qualidade da atuação, com a fixação de diretrizes às Unidades do Ministério Público brasileiro, principalmente às suas

5 Há autores, porém, que partem de uma concepção mais restrita de norma jurídica, limitando-a, apontando como disposição de natureza imperativa. Nesse sentido: ARGENTI, Saúl A.; GRAZIANI, Raquel C. E.. In Diccionario de Ciencias Jurídicas Sociales. Argentina: La Ley, 2007, p. 474: **Norma Legal. Disposición de naturaleza imperativa, derivada de la soberanía del Estado, que dictada por autoridad competente va dirigida a la generalidad bajo forma de orden, permiso o prohibición y cuyo cumplimiento exige observancia pro quienes se encuentran comprendidos en ella.** Não é essa, contudo, a concepção adotada neste trabalho, pois a realidade do fenômeno jurídico revela que há muitas normas jurídicas de caráter orientador. É o que acontece com as Recomendações expedidas por órgãos constitucionalmente competentes para atividades de caráter orientativo, como é o caso do CNJ e do CNMP e suas corregedorias.

Corregedorias, respeitadas as particularidades e a autonomia de cada Unidade e Ramo do Ministério Público brasileiro

5. FUNDAMENTOS DA RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CNMP-CN 02/2018

Alinhada à Carta de Brasília,⁶ como instrumento de mudança do paradigma de atuação das Corregedorias do Ministério Público, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 parte de dois fundamentos para regulamentar a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros do Ministério Público:

- (a) O Ministério Público enquanto garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça - Inúmeras posições procuram explicar a natureza do Ministério Público. Entre elas, pode-se destacar: 1) trata-se de Instituição atrelada à estrutura do Poder Legislativo; 2) trata-se de atividade eminentemente jurisdicional; 3) trata-se de atividade vinculada ao Poder Executivo (ao conferir executividade à lei); e 4) por fim, trata-se de um “poder autônomo”.⁷

Contudo, a atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social, esfera na qual o que realmente importa é a efetividade dos direitos. Assim, em sendo o acesso à Justiça importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 adota como ponto de partida um novo paradigma, no qual o Ministério Público apresenta a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras Instituições que formam a garantia constitucional de acesso à Justiça.⁸

Isso porque não apenas a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inseriu o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV – “Das Funções Essenciais à Justiça” -, mas também porque o próprio Estado Democrático de Direito, rompendo com a concepção dualista (Sociedade x Estado) está dentro da Sociedade, como sua força organizativa em grau máximo e sua função de proteger e efetivar os direitos fundamentais.

Assim, a recomendação em análise parte da ideia de que o Ministério Público é Instituição de Acesso à Justiça e, fundada nos arts. 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988, pretende aprimorar a atuação jurisdicional e extrajurisdicional, visando à concretização e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

- (b) As Corregedorias enquanto garantias constitucionais fundamentais – Partindo da premissa de que as Corregedorias são órgãos voltados para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público, a recomendação também encampa como fundamento que as Corregedorias assumem a condição de garantias fundamentais não só do indivíduo, mas de toda a sociedade. Em outras palavras, trata-se de garantias fundamentais da própria garantia do Ministério Público, visto que de nada adiantaria a criação de uma Instituição de Acesso à Justiça se não houvessem meios de controlar a atuação daqueles que estão a ela vinculados.⁹

6 CNMP-CN. CARTA DE BRASÍLIA: Esse documento, que possui a natureza jurídica de acordo de resultados, foi aprovado no pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro com a seguinte ementa: “Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 20 da Portaria CN no 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro”. Conferir: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018, às 22h.

7 Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 19-20.

8 ALMEIDA, Gregório Assagra; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Juspodium, 2017, p. 193.

9 ALMEIDA, Gregório Assagra de; AQUINO, Eduardo Pimentel Vasconcelos. As Corregedorias do Ministério Público como garantias fundamentais da garantia: experiências internacionais e os desafios para a efetividade social da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais. In **Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça no Estado Democrático de Direito** (Coordenador Gregório Assagra de Almeida). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

A partir desses dois fundamentos, o artigo 12 da Recomendação define o que é “atuação resolutiva”. Trata-se da atuação por meio da qual o Membro do Ministério Público contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia, 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 disponibilizados por intermédio da Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017 (que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro).

No entanto, a definição de “atuação resolutiva” é ampla demais para que se compreenda como deve ser a atuação, na prática, dos Membros do Ministério Público.

Nesse contexto, ensina Marcelo Pedroso Goulart que a dimensão político-institucional das Corregedorias, no âmbito da concepção em torno da ideia sobre Ministério Público Resolutivo, é aquela que caracteriza formal e estruturalmente as Corregedorias, revelando elementos constitutivos e as atividades típicas desses órgãos. O autor destaca os seguintes elementos constitutivos:

(a) função: as Corregedorias têm como função precípua o controle interno (i) do desempenho dos órgãos e agentes e (ii) da conduta dos agentes;

(b) objeto: as Corregedorias têm como objeto de sua atuação (i) as atividades e o cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e (ii) atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos;

(c) posição institucional: as Corregedorias integram a estrutura do Ministério Público como órgãos da administração superior;

(d) objetivo: as Corregedorias têm como objetivo central a melhoria da efetividade do Ministério Público e isso decorre (i) de sua função (controle interno do desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes), (ii) de suas atividades (avaliação, orientação e fiscalização) e (iii) do objeto de sua atuação (atividades e cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e atividades funcionais e conduta dos agentes políticos).

(e) vinculação estratégica: no cumprimento de sua função, as Corregedorias vinculam-se aos objetivos do Ministério Público e, conseqüentemente, às políticas institucionais de nidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

Por atividades típicas entendem-se aquelas pelas quais as Corregedorias cumprem a sua função (controle interno de desempenho e conduta) e o seu objetivo (melhoria da efetividade institucional). São elas:

(a) avaliação: é a ação voltada à análise dos resultados das atividades dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares para o cumprimento das metas de nidas nos planos e programas institucionais e do desempenho dos agentes políticos e administrativos para o alcance desses resultados;

(b) orientação: é a atuação que tem por objetivo a qualificação dos órgãos e agentes para melhoria de desempenho e ganhos de efetividade, expressando-se, em regra, por meio de recomendações escritas e de procedimentos de acompanhamento;

(c) fiscalização: é a atividade de controle disciplinar que se desenvolve a partir da constatação de indícios concretos de irregularidades que exijam acurada vigilância e apuração, demandando a realização de inspeções, correções e instauração de procedimentos disciplinares.¹⁰

Assim, incumbe analisar de forma pormenorizada os princípios e diretrizes que orientam a resolutividade e qualidade da atuação.

¹⁰ Sobre essa mudança paradigmática de postura institucional pelas Corregedorias do Ministério Público, consultar GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In CNMP-CN, Brasília: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I, 2016, p. 217-37.

6. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E QUALIDADE DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

À luz da Carta de Brasília e Rompendo com o paradigma vigente¹¹, a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN 02/2018 vem estabelecer parâmetros para a avaliação e a fiscalização da qualidade de atuação dos Membros do Ministério Público não apenas sob o perfil demandista, mas também sob o resolutivo, ou seja, quando atua fora do Poder Judiciário, no plano extrajudicial.

Isso porque não é qualquer tipo de atuação extrajudicial que irá favorecer a legitimação social da Instituição, mas apenas aquela que, em consonância com os interesses da sociedade, venha refletir o seu verdadeiro perfil constitucional e produzir impactos sociais positivos. Por isso, a Recomendação faz a distinção entre resolutividade de esforço ou produção da resolutividade material ou de impactos sociais.

Em primeiro lugar, incumbe destacar que a avaliação deve ocorrer não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativo. Em outras palavras, impõe-se ao Membro do Ministério Público não apenas que “atue muito”, mas que atue com qualidade.

Na busca pela qualidade da resolutividade dos conflitos nos âmbitos criminal, cível e de tutela coletiva, deve o Promotor e o Procurador considerar, entre outros, inúmeros princípios e diretrizes (artigo 1º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018), que podem ser classificados em três categorias: habilidades pessoais, perfil de atuação e forma de atuação.

A - Sob a égide das habilidades pessoais

I - Conhecimento das deficiências sociais e das causas locais -- É preciso que o Membro do Ministério Público busque compreender a realidade social que o cerca, de modo que possa adotar medidas que estejam em consonância com as deficiências sociais existentes em sua região.

II - Capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos – O Membro do Ministério Público deve ser capaz de promover a articulação e a interação não apenas dentro da Instituição, mas também com os demais grupos sociais, de modo a mobilizar os diversos interessados na busca pela solução dos conflitos.

Assim, incumbe aos agentes políticos não apenas articular os servidores que atuam sob a sua supervisão a atuarem da forma mais efetiva e eficiente na busca pela tutela dos interesses sociais, mas também promover os interesses da coletividade como um todo, através do diálogo, para a melhoria da vida em comunidade. A título de exemplo, o Membro do Ministério Público deve ser capaz de congregiar todas as instituições que atuam na defesa dos interesses das mulheres vítimas de violência doméstica – ex. Delegacia de Polícia, Secretaria de Assistência Social, ONGs, entre outros – para que, de modo estruturado, prestem o devido apoio e assistência ao grupo vulnerável.

III - Autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático – Para que haja a concretização do novo Ministério Público, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade atrelada aos valores éticos e humanos da sociedade brasileira, baseada em uma formação transdisciplinar, de modo que a liderança na condução dos feitos seja baseada na força do melhor argumento e da solução mais eficiente para a sociedade.

Ademais, os Membros do Ministério Público precisam adotar uma visão holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da Instituição, inclusive através da implementação de projetos sociais

¹¹ CNMP-CN. CARTA DE BRASÍLIA: Esse documento, que possui a natureza jurídica de acordo de resultados, foi aprovado no pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro com a seguinte ementa: “Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 20 da Portaria CN no 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 70 Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebraram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro”. Conferir: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018, às 22h.

que potencializem a transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (artigo 3º, artigo 127, *caput*, e artigo 129, todos da CR/1988), adotando todas as medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.

B - Sob a égide do perfil de atuação

I - Busca pelo diálogo e de construção do consenso.

II - Senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais – A atuação do Membro do Ministério Público não deve ocorrer, apenas, quando houver certeza acerca da ocorrência do dano ou da prática do ilícito. Ao contrário, o Membro do Ministério Público deve ser capaz de analisar o momento mais propício para o desencadeamento de sua atuação, precavendo, inclusive, efeitos nefastos e irreversíveis causados por ações que, embora possam não estar cientificamente e empiricamente comprovados, devem ser evitados.

De qualquer modo, o novo perfil dos Membros do Ministério Público deve estar baseado na ideia de que são fundamentais os resultados adequados e efetivos da atuação funcional, acompanhando efetivamente a tramitação processual, especialmente no que tange aos processos coletivos, em razão dos seus impactos sociais, inclusive no que concerne à produção de provas.

III - Atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais – A especificação funcional do Ministério Público é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Qualquer espécie de atuação institucional deve estar atrelada a essas diretrizes constitucionais, o que inclui, de forma primordial, a proteção à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais.

Ora, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais formam um conjunto de princípios irradiantes do sistema jurídico, com força normativa em grau máximo e aplicabilidade imediata (artigo 5º, § 1º, da CR/1988).¹² Partindo da *multifuncionalidade* dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, caracterizada pela aplicabilidade imediata, interpretação ampliadora e proibição do retrocesso social, bem como pela adoção de mecanismos que garantam a tempestividade e a duração razoável da tutela jurídica, o Membro do Ministério Público deve sempre ter em mente a necessidade de se garantir concretude a esses mandamentos constitucionais, como corolário do *princípio constitucional da transformação positiva da atuação social*.

IV - Realização precedente de pesquisas e investigações eficientes sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a atuação resolutiva e qualificada.

V - Contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada – São diversos os meios disponíveis para que o Membro do Ministério Público venha a promover a participação da comunidade diretamente interessada nos feitos.

Em primeiro lugar, pode-se mencionar a audiência pública como meio de ampliação da legitimação social do Ministério Público, permitindo um diálogo direto com a sociedade. Em verdade, a *audiência pública* encontra-se fundamentada no *princípio constitucional do exercício direto da soberania popular*, estabelecido no artigo 1º, parágrafo único, da CR/1988, admitindo que a sociedade apresente propostas, reivindique direitos, exija a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, dentre outros.

No plano infraconstitucional, a realização de audiência pública pelo Ministério

Público tem amparo em texto expresso de lei. É o que prevê o artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

Artigo 27 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

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

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.

E mais: a participação da comunidade diretamente interessada deve lastrear também no exercício da função pedagógica da cidadania, enquadrada no âmbito do rol das matérias de *interesse social*, inserindo-se como um dos deveres constitucionais do Ministério Público, presente no artigo 127, *caput*, da CR/1988.¹³

VI – Atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos devidos.

C - Sob a égide da forma de atuação (no âmbito processual e extraprocessual)

I - Atuação preventiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, voltada notadamente para evitar a prática, a continuidade e a repetição de ilícitos ou para promover a sua remoção.

A tutela jurídica preventiva é decorrente do princípio da prevenção geral, decorrente do princípio democrático (artigo 1º, da CR/1988), e serve de fundamento para a construção de um efetivo Estado Democrático de Direito. Trata-se de evitar a prática do ilícito e, por via de consequência, do próprio dano que, muitas vezes, não é passível de reparação *in natura*, tornando indispensável a sua conversão em tutela repressiva compensatória.

Assim, incumbe ao Ministério Público a defesa preventiva da sociedade, inclusive através do fomento na adoção de políticas públicas, do controle da constitucionalidade – este último, de modo a evitar a aplicação da lei ou do ato normativo inconstitucional –, e do ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória.

E mais: a prevenção não deve ficar restrita à esfera jurisdicional, mas deve abraçar também a atuação extrajurisdicional, de modo que a Instituição atue como pacificadora da conflituosidade social e provocadora da função social pedagógica, o que pode ocorrer, por exemplo, através da educação social, da realização de audiências públicas, da expedição de recomendações e, até mesmo, por meio da celebração de termos de ajustamento de conduta. Para tanto, mostra-se imprescindível a mudança cultural interna, de modo que se compreenda o modelo de Ministério Público resolutivo, especialmente com o preparo dos seus Membros e servidores para o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos sociais.

II - Utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização.

No que concerne à utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização, primordial atenção deve ser conferida à adoção do que se convencionou chamar de “litígio estratégico”.

Os litígios estratégicos, conhecidos no Direito Norte-americano como *public interest litigation* ou *high impact litigation*, buscam realizar transformações sociais a partir da consolidação de precedentes sobre temas emblemáticos, os quais acabam por influenciar a implementação de políticas públicas:¹⁴

[...] o litígio estratégico busca por meio do uso do judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais. Os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência

¹³ COSTA, Rafael de Oliveira. **Do Ministério Público como Superego da Sociedade**: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. Sequência (Florianópolis) [on-line]. 2017, n. 76.

¹⁴ “Quanto aos demais objetivos, mudanças legislativas e nas políticas públicas, é necessário que seja possível um diálogo entre a decisão judicial e o Poder Executivo, provocando-o a ter uma atenção especial em relação à temática na gestão de suas políticas públicas, e também com o Poder Legislativo, ordenando-o ou fomentando-o a editar/alterar leis que deem aplicabilidade e concreção aos direitos discutidos em juízo. Grande exemplo dessa situação ocorre no caso do mandado de injunção (artigo 5º, inciso LXXI, da CF/88 e Lei nº 13.300 de 2016) em que se busca a defesa de direitos subjetivos em face da omissão do legislador.” (VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. *Revista Jurídica Direito & Paz*, v. 34, 2016, p. 224).

*dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas.*¹⁵

Assim, busca-se a uma combinação de técnicas jurídicas, políticas e sociais que abrangem desde a fase pré-processual até a prolação da sentença, no intuito de promover efetivas mudanças na esfera social.¹⁶

A nosso ver, o conceito de litígio estratégico a ser adotado pelo Promotor de Justiça/Procurador da República deve envolver não apenas “*situações de usual negativa à ampliação no reconhecimento de um determinado direito a um grupo de pessoas combinadas a uma possível inércia do Poder Legislativo*”¹⁷ em normatizar a matéria, utilizando-se “*o Poder Judiciário por meio de casos com potencial paradigmático, no intuito de: a) possibilitar a formação ou mudança de precedente junto às Cortes Supremas (STF e STJ); b) fomentar a discussão a respeito de mudanças legislativas; e c) provocar alteração nas políticas públicas*”¹⁸, mas também a uma atuação teleológica, voltada para a uniformidade na atuação ministerial (evitando que promotores adotem posições distintas em feitos coletivos similares), a celeridade na tramitação do feito, a “desburocratização” do andamento processual (v.g., evitando a interposição de recursos que podem implicar na mudança de decisão secundária e de somenos importância) e a máxima efetividade na tutela do interesse da sociedade.¹⁹

III - Atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público – Especial atenção deve ser conferida neste âmbito às ações coletivas, em que os interesses são representados em juízo por entes intermediários, o Membro do Ministério Público deve buscar ajustar a demanda no sentido de viabilizar uma resolução mais célere e efetiva do conflito, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de manifestações orais. E mais: o Membro do Ministério Público deve adotar instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes, de modo a garantir o impulsionamento dos feitos de forma estratégica, evitando-se que os andamentos fiquem baseados exclusivamente no impulso oficial.

IV - Atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou para removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano;

V - Utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade – A doutrina estrangeira geralmente destaca dois modelos de negociação: a distributiva e a integrativa. Na primeira delas, as partes competem pela distribuição de um valor fixo, buscando alcançar o maior valor.²⁰ Na segunda, as partes cooperam para alcançar o máximo benefício comum, potencializando os valores.²¹ No âmbito ministerial, o modelo da negociação integrativa é o que vem sendo mais adotado, em razão de suas atribuições. Contudo, ousamos sustentar que, em atenção aos limites impostos pela Constituição, o modelo de negociação na Instituição deve ser próprio, atrelado à maximização dos interesses da sociedade, inclusive por meio de alternativas técnicas que não busquem apenas solucionar o litígio, mas pôr fim ao conflito social.

15 CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**. Ano V, número especial, 2011, p. 365-366.

16 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim. (Org.). **O Futuro do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, n. 7, 2013.

17 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. **Revista Jurídica Direito & Paz**, v. 34, 2016, p. 223.

18 VINCENZI, Brunela Vieira de; ALVES, Gustavo Silva; REZENDE, Priscilla Correa Gonçalves de. As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: Um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth. **Revista Jurídica Direito & Paz**, v. 34, 2016, p. 223.

19 COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim. (Org.). **O Futuro do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio Estratégico de Interesse Público e Ministério Público: Reflexões sobre a Natureza Instrumental da Independência Funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, n. 7, 2013.

20 Cf. ESSENTIALS, Harvard Business. **Negociación** – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar). Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004, p. 2.

21 Nesse sentido, NOLAN-HALY, Jacqueline M. **Alternative Dispute Resolution**. 4th Edition. United States of America: West, 2013, p. 17-22.

No âmbito prático, a negociação deve ser adotada não apenas para as controvérsias em que a Instituição passa a atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade em razão de sua condição de representante adequada e legitimada coletiva universal (artigo 129, III, CR/1988), especialmente na celebração de TACs, mas também para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados.

VI - Atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos – A reparação dos danos decorrentes do ilícito deve ser a mais ampla possível. Assim, torna-se possível não apenas impor, simultaneamente, as obrigações de fazer, não fazer e pagar, que devem abranger a imposição da obrigação de recuperar e, subsidiariamente, indenizar os danos causados. Neste último caso, urge ressaltar que pode abranger duas categorias distintas: 1) O dano patrimonial (ex. destruição de casas com a ruptura de uma represa); e 2) o dano extrapatrimonial (moral), que pode ser individual ou coletivo.

No que concerne ao dano moral coletivo – categoria que mais chama a atenção –, incumbe ressaltar que o sistema de responsabilidade civil tem operado uma substancial evolução, passando a atentar para a lesão sofrida por toda a coletividade. Nesse sentido, o STJ decidiu recentemente, nos autos do Recurso Especial 1.114.893, que:

(...) a reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração).

VII - Atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos devidos.

VIII - Atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos, com o cumprimento de metas Institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.

O planejamento estratégico da atuação funcional, embora não tenha caráter vinculante, deve servir de base para a atuação de todos os órgãos do Ministério Público. Assim, órgão de execução deve sempre buscar cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, com o intuito de buscar a isonomia e a máxima transformação social. Isso, contudo, sem ultrapassar a independência funcional, que deve ser concretizada como garantia ao órgão da Instituição no exercício independente das suas atribuições funcionais, afastando a possibilidade de pressões externas e internas, devendo obediência apenas à sua consciência e ao ordenamento jurídico.

7. ANÁLISE INTEGRADA COM A GESTÃO DE PESSOAS E GOVERNANÇA

Consta expressamente da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018, que:

CONSIDERANDO os princípios, as diretrizes, os processos e os subprocessos de gestão de pessoas, bem como a governança, todos estabelecidos na Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas.

Assim, a adequada exegese 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 deve ser realizada em consonância com o Capítulo II, sobre a gestão e o dimensionamento das atribuições,

mais precisamente a Seção I, que versa sobre a Gestão Administrativa, destacando-se, a título de registro, os artigos 3º e 4º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018:

Art. 3º Para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correicional, será considerada a eficiência administrativa e a gestão dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da unidade correicionada, verificando-se os seguintes aspectos: **I** - desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para a sociedade; **II** - promoção da humanização do ambiente e das relações de trabalho, com o fortalecimento dos princípios da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho, isonomia e equidade; **III** - incentivo ao autoconhecimento, ao desenvolvimento integral do ser e de suas múltiplas necessidades, mediante a construção e o fortalecimento do significado do trabalho para o indivíduo e para a sociedade; **IV** - promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo nas relações de trabalho, com respeito à diversidade; **V** - fomento da gestão do conhecimento, por meio da compreensão dos processos de trabalho das diversas áreas, da sistematização, da comunicação adequada e da disseminação do conhecimento, principalmente para facilitar a visão sistêmica das necessidades Institucionais; **VI** - identificação, valorização e aprimoramento dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes, como mecanismo de desenvolvimento de cultura orientada para resultados, objetivando o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro; **VII** - elaboração de estratégias, planos e ações de capacitação com base na gestão por competências; **VIII** - dimensionamento e distribuição da força de trabalho, com base nas competências dos seus integrantes, nos critérios de produtividade e na variabilidade das condições de atuação, visando à racionalização e à eficácia dos recursos; **IX** - realização de ações para melhoria do ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas; **X** - implantação de ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos e prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho, na busca pela excelência do serviço prestado à sociedade; **XI** - uso adequado e sustentável dos recursos materiais e financeiros da unidade.

Art. 4º Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros: **I** - as condições de trabalho, aferidas pelo espaço físico da unidade, pelos equipamentos e materiais de expediente disponíveis e pelo número de pessoal de apoio; **II** - a gerência eficiente dos recursos humanos, com controle de frequência e justa e eficiente distribuição das tarefas; **III** - a utilização de tecnologia de informação e equipamentos disponíveis para o exercício das atividades; **IV** - a existência de plano de atuação ou prática equivalente na Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhados ao planejamento estratégico ou estabelecidos a partir de problemas relacionados com particularidades locais; **V** - o gerenciamento dos recursos humanos, contemplando a avaliação de desempenho e o estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade; **VI** - a estipulação de metas e prioridades na execução dos serviços auxiliares; **VII** - a divisão racional de trabalho envolvendo os serviços auxiliares e colaboradores; **VIII** - o inventário atualizado dos feitos, com conhecimento e controle dos acervos judicial e extrajudicial, bem como da medida de desobstrução/congestionamento dos serviços da unidade; **IX** - a agenda institucional de visitas, reuniões e audiências; **X** - o controle de produtividade dos serviços auxiliares.

Observa-se que não é objeto deste estudo a descrição aprofundada desses princípios relacionados à Gestão de Pessoas e Governança, mas apenas deixar claro que a Recomendação deve ser interpretada de forma holística, sistemática, de modo a permitir a adequada compreensão do que seja a atuação resolutiva e o novo “perfil” dos Membros do Ministério Público.

8. DA AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS SERVIÇOS

A regularidade dos serviços será avaliada sob dois aspectos principais: a regularidade formal e a regularidade material. De modo geral, será levada em conta a correta utilização das Tabelas Unificadas do Ministério Público, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação previstos nos atos normativos específicos, a movimentação regular, a duração da investigação, a qualidade das manifestações e o resultado alcançado (artigo 10 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

No que concerne à qualidade formal e técnica na elaboração dos trabalhos será avaliada a clareza, a coesão e a coerência das peças, das manifestações, dos despachos, das promoções, das recomendações e/ou das sustentações realizadas, levando-se em conta sua adequação, objetividade, fundamentação fática e jurídica, além do uso correto da linguagem oficial (artigo 10, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018). Será analisado também se na citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou na referência a conceitos jurídicos indeterminados, há correlação adequada com o caso em análise, evitando-se fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito em apreciação (artigo 10, § 2º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Ademais, será considerada a atualidade e a manutenção da regularidade dos serviços, sendo o serviço considerado regular em duas hipóteses: quando inexistir atrasos ou quando o atraso for justificado (artigo 11, *caput* e § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018). De outro modo, o atraso será injustificado quando (artigo 11, § 5º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018): I – o serviço que, não obstante formalmente regular, revele omissão ou negligência de atuação ou providências efetivas, assim consideradas aquelas desprovidas de acompanhamento de sua execução e movimentação, inclusive pelos serviços auxiliares demandados; II – a devolução de feitos, a exemplo de inquéritos policiais, procedimentos extrajudiciais e processos judiciais, à respectiva Secretaria do órgão competente, desprovidos de manifestação ou formalizada com mero pedido de reabertura de prazo, seja pela aproximação de férias, licenças ou pelo advento de remoções ou de promoções, seja pela iminente mudança de atribuições da unidade, ainda que se constate regularidade formal induzida artificialmente.

9. DA BUSCA PELA RESOLUTIVIDADE (ASPECTOS GERAIS)

Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, o Membro do Ministério Público deve priorizar a resolução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos (artigo 13, *caput*, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018), avaliando se a resolução consensual apresenta vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão – artigo 13, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Para tanto, ao celebrar um acordo, deve, entre outros aspectos, evitar qualquer discriminação entre membros do grupo ou da comunidade em situação similar, promover a negociação com a participação de representantes adequados e legítimos, realizar prognóstico sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos – a curto, médio e longo prazos –, considerar a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial e analisar o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado (artigo 13, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Ademais, a celebração do acordo deve proporcionar a suficiente proteção e garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados (artigo 13, inciso IV, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Não bastasse, nas fases de celebração e execução dos acordos, deve o Membro do Ministério Público atentar para a duração razoável do processo, adotando as medias cabíveis para a agilização do procedimento

em situações de urgência ou para o seu “alargamento” nos casos em que o exija a complexidade da matéria de fato e de direito (artigo 16, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Por fim, a recomendação inova ao dispor que o perfil desejado do Promotor ou do Procurador, enquanto agente de indução da transformação social, perpassa pela aproximação comunitária. Para tanto, o Membro deve se inteirar dos reais problemas sociais e conhecer a realidade social local, priorizando o diálogo com a população por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação em audiências públicas e da realização de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais (artigo 18 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Devidamente expostos os aspectos gerais da resolutividade na atuação, passa-se à análise de seus aspectos específicos, iniciando nossa abordagem com a implementação de políticas públicas.

10. DOS TESTES DE FATORES PARA AFERIR SE É CASO DE ACORDO OU SE O ACORDO É ADEQUADO, JUSTO E RAZOÁVEL

Estabelece o artigo 13 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 que, sempre que for possível e desde que observadas as peculiaridades do caso concreto, a Equipe Correcional aferirá se foi priorizada a resolução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos afetos às atribuições do Ministério Público, sendo hipótese de priorização da resolução extrajudicial sempre que essa via mostrar-se hábil para viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

E mais: o § 1º do mesmo artigo 13 da citada Recomendação prevê que, para fins de aferição da priorização da resolução consensual dos conflitos, das controvérsias ou dos problemas, a Equipe Correcional verificará se o Membro ou a Unidade correcional ou inspecionada do Ministério Público avaliaram, diante do caso concreto, se a resolução consensual apresentava vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão), por demonstrar ser a mais **adequada, justa e razoável**, sendo que o § 2º do artigo 13 arrola testes de fatores ao estabelecer que:

Nas hipóteses de avaliação dos resultados da atuação na resolução consensual, a Equipe Correcional aferirá ainda:

- I** – se não há no acordo discriminação entre Membros do grupo ou da comunidade em situação similar;
- II** – se ficou contemplado no acordo, sempre que possível, a dimensão dos direitos fundamentais envolvidos no litígio, na controvérsia ou no problema;
- III** – se o acordo é produto de negociação com a participação de representantes adequados e legítimos;
- IV** – se o acordo proporciona a suficiente proteção e a garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados;
- V** – se o acordo está racionalmente relacionado com o prejuízo alegado e sofrido e se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias;
- VI** – se no acordo foram considerados, quando possível, prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos, a curto, médio e longo prazos;
- VII** – se foram considerados os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo;
- VIII** – se foram analisadas as questões de fato e de direito envolvidas no litígio, na controvérsia ou no problema;

IX – se foi considerada a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial;

X – se houve prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;

XI – se foram considerados, para a realização do acordo, os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e para se apurarem os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros;

XII – se foram adotadas medidas para garantir a ausência, na proposta de acordo, de colusão ou de qualquer espécie de fraude;

XIII – se foram considerados a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo;

XIV – se foram analisados e considerados o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado;

XV – se o acordo abrange os diversos grupos atingidos e/ou afetados;

XVI – se houve diligência para trazer à negociação representantes adequados dos grupos ou das comunidades afetadas;

XVII – se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais são os seus resultados sociais concretos;

XVIII – se a unidade ou o membro do Ministério Público correicionado e/ou inspecionado adotou e tem adotado todas as medidas para garantir o integral cumprimento do acordo.

Nos casos em que o conflito, a controvérsia ou o problema venha a envolver a atuação de mais de um Órgão de Execução ou Unidade do Ministério Público, prevê o §3º do artigo 13 da Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 02/2018 que a Equipe Correcional deverá avaliar se houve ou está havendo atuação articulada e integrada para a formulação ou a aceitação da proposta ou do acordo que abranja a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo.

11. DA BUSCA PELA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No que concerne às políticas públicas, o novo “perfil” exige uma atuação voltada para a implementação daquelas socialmente necessárias e devidamente identifica- das a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais (artigo 19, inciso VII, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

O Membro do Ministério Público deve primar, ainda, para que a política pública seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis (artigo 19, incisos II e III, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Ademais, deve realizar audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de pro- por medidas judiciais ou extrajudiciais, convocando preferencialmente representantes de grupos que possam ser atingidos pelas medidas, buscando, ainda, a cooperação de órgãos técnicos especializados na política pública objeto da proteção (v.g., universidades, conselhos, especialistas renomados), a fim de determinar as melhores providências a serem buscadas e alcançadas judicial ou extrajudicialmente (artigo 19, incisos IV e X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

12. DO IMPACTO SOCIAL DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Enquanto agente de transformação social, o Membro do Ministério Público não pode desconsiderar os impactos sociais das medidas que adotar.

De modo a promover a máxima efetividade da atuação perante a sociedade, os impactos sociais serão mensurados pelas Corregedorias a partir de determinados critérios, podendo-se destacar não só a melhoria de indicadores sociais, mas também os resultados jurídicos úteis decorrentes da atuação – v.g., a adequação dos acordos pactuados, o efetivo cumprimento das respectivas cláusulas, o acolhimento parcial ou integral de recomendações expedidas, a coisa julgada resultante da decisão judicial, o efetivo cumprimento da respectiva decisão judicial, entre outros – e a efetiva transformação social – através da indução de políticas públicas, 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 (artigo 23 da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

Para avaliação da resolutividade da atuação dos Membros do Ministério Público, a recomendação estabelece, de forma inovadora, dois critérios (artigo 1º, § 1º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018):

- (a) **Os impactos sociais da atuação (resolutividade material).** Devem ser considerados os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional dos Membros do Ministério Público, 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, sem desconsiderar, ainda, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação (artigo 1º, §§ 2º e 3º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).
- (b) **A postura para a efetividade social da atuação.** Além desses critérios finalísticos, também foram estabelecidos critérios formais de avaliação da atuação dos Membros do Ministério Público, tais como a residência na comarca ou no local em que oficia, a compatibilidade efetiva com eventual exercício do magistério, cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades, eventuais afastamentos das atividades, produtividade mensal, entre outros (artigo 2º da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

13. CONCLUSÕES

Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundamentais da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico, de modo que o Ministério Público, nesse contexto, assume a condição de garantia constitucional fundamental institucional de acesso à Justiça.

O Ministério Público possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça, e as suas Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro. Nas suas atividades de orientação e na fiscalização, devem atuar qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público por intermédio da aferição da resolutividade da atuação institucional.

Torna-se premente a superação da valorização meramente formal e taxativa da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público.

É preciso que prevaleça a avaliação qualitativa pelas Corregedorias, com a aferição concreta da real repercussão social da atuação dos membros e servidores do Ministério Público.

As recomendações de caráter geral expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público possuem a natureza de normas jurídicas orientativas, já que expedidas com base em atribuições conferidas constitucionalmente ao referido Órgão de Controle Externo do Ministério Público.

Nesse sentido, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microssistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público.

Em razão de importância do tema e do conteúdo do diploma normativo analisado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 vem produzindo frutos importantes, em especial a construção de um novo “perfil” de atuação para Membros do Ministério Público, bem como um diálogo próximo com o Microssistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro.

A partir dessas premissas, o Ministério Público do futuro depende de um novo “perfil” a ser assumido pelos seus próprios integrantes, voltado para a atuação resolutiva de qualidade quanto ao esforço e à produção (resolutividade de esforço) e da qualidade quanto aos impactos sociais (resolutividade material), de modo a contribuir decisivamente para prevenir e solucionar, de modo efetivo, os conflitos.

14. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: Juspodium, 2017, p. 193.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; AQUINO, Eduardo Pimentel Vasconcelos. As Corregedorias do Ministério Público como garantias fundamentais da garantia: experiências internacionais e os desafios para a efetividade social da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de (Coord.). **Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018.

_____. MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microssistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In **Revista da Corregedoria Nacional: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida**. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

ARGERI, Saúl A.; GRAZIANI, Raquel C. E.. In **Diccionario de Ciencias Jurídicas Sociales**. Argentina: La Ley, 2007.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**. Ano V, número especial, 2011.

CNMP-CN. Carta de Brasília. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018, às 22h.

COSTA, Rafael de Oliveira. Do Futuro do Ministério Público: Efetividade de Políticas Públicas e Litígio Estratégico no Processo Coletivo. In: BARBOSA, Renato Kim (Org.). **O Futuro do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 2017, p. 08-20.

_____. **Do Ministério Público como Superego da Sociedade**: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. Sequência (Florianópolis) [on-line]. 2017, n. 76.