

PROCESSO ESTRUTURAL: APONTAMENTOS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 8.058/2014 E REFLEXÕES SOBRE A EFETI- VIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Carolina Frare Lameirinha
Maria Carolina Silveira Beraldo

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o novo modelo de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário (um modelo de processo estrutural), proposto via do Projeto de Lei nº 8.058/2014, que está em tramitação na Câmara dos Deputados.

A recente experiência na construção legislativa do novo Código de Processo Civil demonstrou que o Ministério Público pouco se fez ouvir na fase de elaboração e aprovação do projeto – desde o anteprojeto até as idas e vindas nas Casas Legislativas – e essa omissão implicou na supressão de prerrogativas processuais, bem como na perda de oportunidade para a instituição propor alterações que possibilitassem o aprimoramento de mecanismos processuais imprescindíveis ao desempenho de suas funções na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, a fim de estimular o debate e a participação do Ministério Público na fase de elaboração de atos normativos que possam interferir diretamente em sua atuação, pretende-se trazer para dentro de nossa casa institucional a discussão do Projeto de Lei nº 8.058/2014. A ideia é a de que, a partir da reflexão conjunta, seja possível identificar lacunas e possibilidades de melhoria, sob a ótica ministerial, as quais, consubstanciadas em propostas de aperfeiçoamento do texto legislativo, poderão contribuir – é o que se espera – para a evolução dos instrumentos jurídicos a serem utilizados nas demandas que envolvem a efetivação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, matéria na qual o Ministério Público é constantemente chamado a atuar.

Além de trazer o conhecimento acerca do projeto, propõem-se questionamentos e formas de atuação pelas quais os mecanismos do processo estrutural

podem, desde já, trazer elementos para a maior efetividade da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público.

PROCESSO ESTRUTURAL: ORIGEM E RELAÇÃO COM LITÍGIOS COLETIVOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Preliminarmente à análise do projeto de lei em questão, é importante notar que o processo estrutural – e, portanto, as decisões estruturais de seu âmbito – tem seu surgimento identificado nos Estados Unidos da década de 1950. Como anotam Didier, Zaneti e Oliveira¹, um litígio estruturante inicial ocorreu em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Segundo os autores, a Suprema Corte estadunidense entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base em sistema de segregação racial. Assim, ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação do país, fazendo surgir o que se denominou *structural reform*.

Essa *structural reform* foi implementada em um segundo momento no caso *Brown II*: a Corte incumbiu os juízes de origem de adotar as providências cabíveis, expedindo as ordens necessárias de modo a fazer com que as partes ingressassem com urgência em escolas públicas não segregadas com base em raça. Foi assim que “os juízes inferiores começaram a criar, por conta própria, modos de implementar essa decisão, voltando-se para o uso de *injunctions*, ordens judiciais que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer”².

Segundo Owen Fiss, o sistema público escolar foi o objeto do caso *Brown*, mas, à época, a reforma estrutural foi ampliada para incluir o sistema de polícia, prisões, instituições psiquiátricas, abrigos públicos e agências de serviço social, o que levou a reforma estrutural a ir tão longe quanto o próprio moderno Estado Burocrático.

É o processo estrutural, portanto, nas palavras do mesmo autor, o meio formal pelo qual o Poder Judiciário busca reorganizar um sistema burocrático existente, de modo a colocá-lo em conformidade

com a Constituição³. Assim, tem-se que os litígios estruturais dizem respeito a demandas com o objetivo de mudar o funcionamento de instituições estatais complexas, com “alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e de mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão”⁴.

O processo estrutural surgiu em um contexto de necessidade de ordem judicial de imposição de obrigações de fazer ou não fazer (*injunctions*) para a implementação de direitos fundamentais. Assim, quando há necessidade de reformar uma instituição para atingir o objetivo de tutela de um direito fundamental, a ordem judicial respectiva corresponde a uma decisão estrutural ou estruturante. Como anota Vitorelli⁵, a referência ao processo coletivo estrutural (*structural litigation*) é aplicável aos casos em que a pretensão coletiva não é apenas de imposição de um comportamento, mas a realização de uma alteração estrutural em uma organização, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro.

Com efeito, via de regra, ao proferir a sentença, foge ao magistrado a forma de cumprimento da decisão por ele proferida – de sugestão, em regra, pela parte interessada –, o que, com frequência, acaba por culminar em inefetividade do provimento emitido.

Sob o enfoque estrutural, a atuação do Poder Judiciário vai além de emanar uma ordem de cumprimento ao poder público, de modo que a decisão judicial passa a conter, após construção primordialmente consensual, a indicação de procedimentos específicos para a execução da medida.

Para muitos Promotores e Procuradores de Justiça, a adoção de medidas estruturantes não é uma atividade estranha, pois, ainda que de forma intuitiva, incorpora-se essa prática à rotina judicial e, principalmente, extrajudicial dos órgãos de execução.

A novidade reside em realizar esta prática de forma sistematizada, mediante a criação de um procedimento que contenha critérios técnicos para subsidiar a conduta nas hipóteses em que se faz necessário propor perante o Poder Judiciário demandas que envolvam medidas estruturantes para concretização de direitos fundamentais. É o que se pretende com o projeto de Lei nº 8.058/2014, que trata do processo estrutural.

1 DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes, OLIVEIRA, Rafael Alexandria. “Notas sobre as decisões estruturantes”. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 354.

2 VITORELLI, Edilson. “Litígios Estruturais” In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 376.

3 FISS, Owen. “Two models of adjudication”. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 761 e “Fazendo da Constituição uma Verdade Viva – Quatro Conferências sobre a structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.) Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 25 ss.

4 Op. cit., p. 372.

5 Op. cit., p. 377.

ASPECTOS RELEVANTES E DISTINTIVOS DO PROCESSO ESTRUTURAL

Não é exagero afirmar que, diariamente, os Promotores de Justiça são chamados a intervir em diversas áreas relacionadas à inefetividade de políticas públicas e, não obtendo êxito na resolução extrajudicial da questão, com frequência ingressam com demandas individuais e coletivas na busca da restauração e concretização do direito violado.

Nessas ações civis públicas, é comum a formulação de pedidos genéricos de obrigação de fazer ou não fazer em face do poder público, os quais são concedidos sem grandes entraves pelo Poder Judiciário.

No entanto, o mesmo sucesso não é observado no cumprimento dessas decisões judiciais. É notória a dificuldade de execução das sentenças proferidas nessas demandas e, não raro, constata-se situações de desequilíbrio nas políticas públicas em razão da proliferação de provimentos judiciais emitidos em ações individuais.

Cite-se, como exemplo ainda comum no Brasil, a falta de saneamento básico em pequenos municípios do interior. Imagine-se que, após a tramitação de inquérito civil, com termo de ajustamento de conduta por meio do qual a municipalidade se comprometera a construir estação de tratamento de esgoto, seja verificado, depois dos anos de prazo concedido, seu inadimplemento. Restará ao promotor de justiça oficiante propor a execução do termo como título executivo que é, então virá a trágica constatação de que os mecanismos tradicionais do processo civil não o auxiliarão na execução, deixando a sociedade desprotegida. O município será citado para adimplir a obrigação de construir a estação de tratamento de esgoto, mas, pergunta-se: em qual prazo? Imagine-se que o termo de ajustamento de conduta lhe tivesse conferido cinco anos para adimplir a obrigação descumprida. Estaria a sociedade obrigada a esperar por esse mesmo prazo, agora judicial? E se o município, instado a cumprir com sua obrigação judicialmente, não o fizer? O Ministério Público buscaria bloquear suas contas, a maioria delas com verbas “carimbadas” para educação e saúde?

A respeito da inefetividade da execução, constata Vitorelli que “se sugerir soluções para os problemas decisórios não é tarefa fácil, a solução de problemas executivos é ainda mais delicada”⁶. Com efeito, se a efetividade da execução, no Brasil, já é baixa para o credor individual, que sequer precisa lidar com as complexidades inerentes à representação da

coletividade, imagine-se em litígios transindividuais. Prossegue o autor: “quando o objetivo do processo é interferir em uma realidade complexa e multifacetada, alterando a vida de um grupo de indivíduos, a partir de um título executivo formado anos antes, o potencial para resultados sociais significativos se torna ainda menor”⁷.

Fácil constatar, portanto, que em litígios coletivos complexos deve-se pensar em soluções difusas e que nem sempre podem ser concretizadas pelos modelos de processo civil tradicionais existentes, ainda que se considere o microsistema de tutela coletiva. É nesse contexto que foi pensado o processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário.

Forçoso reconhecer que os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público detêm, em regra, pouco conhecimento de orçamento e de gestão pública, de modo que, apesar de apreenderem tecnicamente o Direito e as medidas judiciais para obtenção de provimento favorável à sua concretização, não dominam os meios pelos quais a decisão possa e deva ser implementada, tampouco quais serão seus impactos na gestão orçamentária da política pública.

Nesse contexto, convém reproduzir trecho da justificativa apresentada para o Projeto de Lei nº 8.058/2014:

O controle jurisdicional de políticas públicas é uma realidade presente no dia-a-dia dos tribunais brasileiros.

Embora a doutrina e a jurisprudência, sobretudo do STF, tenham se debruçado sobre a questão, fixando limites ao próprio controle e construindo princípios a respeito da matéria, ainda remanescem dúvidas e, frequentemente, o juiz enfrenta dificuldades concretas para decidir assuntos tão relevantes.

São dificuldades oriundas da falta de informações e de dados, da falta de assessoria, da falta de contatos com a própria Administração encarregada da implementação da política pública, com os demais juízes, com os tribunais; dificuldades de ordem orçamentária, dificuldades oriundas da multiplicidade de ações individuais que vão inevitavelmente incidir sobre as políticas públicas.

É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, de natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade, ou seja, um novo processo adequado à tutela jurisdicional dos chamados conflitos de ordem pública.

⁶ Op. cit., p. 403.

⁷ Op. cit., p. 403.

Somente assim a intervenção judicial em políticas públicas não criará problemas insolúveis para a Administração e para a população, como tem ocorrido, e o juiz poderá decidir com equilíbrio e justiça após conhecer todos os dados da questão que está em jogo, sem se substituir ao administrador. E deverá acompanhar a execução que, por sua vez, há de ser flexível para a efetividade do comando judicial.

Nesse cenário, faz-se necessário recorrer ao Poder Judiciário para a efetivação de um direito, o processo estrutural se apresenta como um mecanismo sistematizado à disposição das partes e dos juízes para a concretização de direitos fundamentais, para a implementação de determinadas políticas públicas e para a resolução de litígios complexos, em que há múltiplos interesses sociais dignos de tutela.

Cumpra registrar que a implementação de decisões estruturantes passa pelo reconhecimento de três aspectos da realidade: i) a constatação, no mundo fático, de falhas estruturais que violam direitos fundamentais; ii) o reconhecimento do potencial transformador social do Direito; iii) a possibilidade do Poder Judiciário alterar a realidade social.

Assim, pode-se enquadrar o processo estrutural dentro do processo coletivo, como um método diferenciado, do qual se pode extrair as seguintes características:

1. É um processo típico de diálogo, com ampla participação dos envolvidos;
2. Apresenta lógica complexa de composição de interesses públicos em choque;
3. Volta-se à resolução de questões envolvendo justiça distributiva;
4. Busca provimentos prospectivos, voltados a alterar a estrutura burocrática vigente;
5. Atua mediante ampliação do contraditório pela participação dos grupos envolvidos;
6. Atua com flexibilização do rigor formal e preclusivo;
7. Pauta-se pelo experimentalismo na execução.

Essas características estão expressamente previstas no artigo 2º, parágrafo único, do Projeto de Lei nº 80.58/2014, que assim dispõe:

O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características:

I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;

II – policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;

III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;

IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica;

V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público;

VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto;

VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual;

VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público;

IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis;

X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;

XI – que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este.

A ideia do processo para implementação de políticas públicas passa, portanto, pela construção via do diálogo, colaborativa e participativa das decisões, com flexibilização do modo de cumprimento para adequá-lo à complexidade de cada caso, com foco na efetividade da entrega do bem da vida.

Na sequência, sem a pretensão de esgotar o tema, serão destacados alguns aspectos relevantes do Projeto de Lei nº 8058/14.

BREVE ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 8058/14: PONTOS DE DESTAQUE

O diploma normativo que regerá esse novo modelo de processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário disciplinará aspectos de direito material e processual.

De início, são trazidos os princípios aplicáveis ao controle jurisdicional de políticas públicas, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais. São eles: proporcionalidade; razoabilidade; garantia do mínimo existencial; justiça social; atendimento ao bem comum; universalidade das políticas públicas e equilíbrio orçamentário.

Vê-se que o projeto de lei volta os olhos ao Poder Público ao trazer como um dos princípios o equilíbrio orçamentário, argumento que por vezes é utilizado como escudo travestido da famigerada “reserva do possível” para que o Estado se exima de cumprir com suas obrigações constitucionais.

Com efeito, os poderes Legislativo e Executivo são os responsáveis pela elaboração e gerenciamento do orçamento público anual e as decisões judiciais que condenam o Estado em obrigações de fazer (e, consequentemente, prestação financeira, ainda que indireta) geram influências relevantes na atuação desses poderes, na medida em que exigem a aplicação de recursos financeiros a situações que não haviam sido previstas no orçamento.

É nesse contexto que, sendo o poder Executivo o responsável pela execução do orçamento Público e, portanto, o destinatário das decisões judiciais condenatórias, tem se tornado comum que, quando demandado em juízo, invoque em defesa a denominada “reserva do possível”, como forma de tentar afastar a determinação judicial sobre a exigibilidade de uma prestação social.

A verdade é que, não obstante os municípios, estados e União invoquem impossibilidade orçamentária, raras são as vezes em que o Poder Judiciário efetivamente passa a conhecer a realidade de tal argumento, de forma a buscar uma solução consensual e que passe pela gestão dos recursos existentes. Por essa razão, não apenas previu-se como princípio o “equilíbrio-orçamentário”, mas também a garantia do mínimo existencial aos cidadãos.

Previram-se mais instrumentos processuais para conjugá-los e possibilitar ampla análise do caso: por esse novo modelo, a petição inicial obedecerá aos requisitos previstos no Código de Processo Civil e

deverá indicar com precisão a medida necessária para implementação ou correção da política pública, bem como a autoridade responsável por sua efetivação.

Caso considere as informações insuficientes, o juiz, de ofício ou a requerimento do autor ou do Ministério Público, quando este não for autor, poderá solicitar esclarecimentos e informações suplementares, a serem prestadas em prazo razoável que vier a ser fixado, bem como designar audiências, em contraditório pleno, inclusive com a presença dos técnicos envolvidos, para os mesmos fins.

Caso tenha por esclarecidas as questões suscitadas na fase preliminar, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições e órgãos especializados.

Seguindo o Código de Processo Civil, há previsão de que a qualquer momento as partes possam transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, ouvido o Ministério Público ou o Defensor Público, conforme o caso. A transação, homologada pelo juiz, terá efeito de título executivo judicial e, assinada pelos transatores e pelo Ministério Público, de título executivo extrajudicial.

Aspecto de relevância é a obrigatoriedade, prevista no projeto, de que a autoridade responsável pela efetivação da política pública seja notificada a apresentar, em 60 dias, informações detalhadas que deverão contemplar os seguintes dados da política pública objeto do pedido:

- I – o planejamento e a execução existentes;
- II – os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação;
- III – a previsão de recursos necessários à sua implementação ou correção;
- IV – em caso de insuficiência de recursos, a possibilidade de transposição de verbas;
- V – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

A decisão – que, como visto, será estruturante da efetivação da política pública – poderá conter, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, que poderão consistir, exemplificativamente, em:

- I – determinar ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória a apresentação do planejamento necessário à implementação ou correção da política pública objeto da demanda, instruído com o respectivo cronograma, que

será objeto de debate entre o juiz, o mesmo ente público, o autor e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

II – determinar ao Poder Público que inclua créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou determinada verba no orçamento futuro, com a obrigação de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

A execução, de seu turno, também será flexível à luz da complexidade do caso: o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá alterar a decisão originária, na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

Frise-se, por fim, que o Ministério Público será chamado a intervir, quando não atuar como parte, em todas as demandas judiciais para implementação de políticas públicas.

ATUAÇÃO RESOLUTIVA ESTRUTURAL E JUDICIALIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA

Não se discute a importância de haver previsão legal de um método a ser adotado em demandas estruturantes que tramitam perante o Poder Judiciário, pois a judicialização de políticas públicas é uma realidade em busca da concretização das normas programáticas da Constituição Federal de 1988. Também é fato que as sentenças proferidas pelo Poder Judiciário a partir dos modelos processuais existentes no sistema têm baixa efetividade quando se trata deste tipo de demanda, complexa e que envolve múltiplos interesses.

Assim, o projeto de Lei nº 8.058/2014, ao trazer um modelo que visa qualificar a atuação judicial e tornar os provimentos jurisdicionais efetivos, apresenta-se como medida consentânea à previsão contida no artigo 4º do Código de Processo Civil, segundo o qual as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Convém lembrar que o Ministério Público deve atuar de forma primordialmente resolutiva, a fim de contribuir para a prevenção e solução, de modo efetivo, do conflito, do problema ou da controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses

para cuja defesa e proteção é legitimado, utilizando, com a máxima efetividade possível os instrumentos jurídicos que estejam à sua disposição.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação CNMP n.º 02, de 21 de junho de 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 e estabelece outras diretrizes.

Analisando o teor dessa Recomendação, nota-se que as preocupações que motivaram a propositura do Projeto de Lei nº 8.058/2014 também tangenciam a busca de maior efetividade e qualidade da atuação ministerial nas esferas judicial e extrajudicial.

Neste ponto, convém reproduzir o art. 14, *caput*, da citada Recomendação que assim preconiza:

Art. 14 Para fins correicionais, considera-se materialmente resolutiva a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva **solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.**

Como se vê, a efetivação da solução, seja aquela advinda de sentença judicial ou por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, é ponto central a ser considerado na qualidade da atuação ministerial.

Por outro lado, na avaliação da resolutividade da atuação do membro do Ministério Público, o art. 19 da Recomendação nº 02/2018 do CNMP expõe aspectos que se alinham com as características do processo estrutural, externando a relevância de conhecer os aspectos orçamentários referentes às políticas públicas e de democratizar a construção da solução aos problemas com que o membro for confrontado. Confira-se:

Art. 19. A Equipe Correicional avaliará a resolutividade da atuação do correicionado em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, aferindo, entre outros aspectos, se o correicionado:

I – acompanha a execução das políticas públicas e promove a sua avaliação com a sociedade civil e as instituições de controle social, analisando a respectiva efetividade da política pública no plano dos direitos fundamentais;

II - atua para que a política pública necessária para efetivação de direitos fundamentais seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis;

III - estabelece metas quantitativas e qualitativas de cumprimento da prestação devida ao longo do tempo, sempre que possível por via acordada;

IV - realiza, sempre que possível, audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de propor medidas judiciais ou extrajudiciais, convocando preferencialmente representantes de grupos que possam ser atingidos pelas medidas;

V - quando atua por intermédio de ações judiciais que exigem a implementação de políticas públicas, indica, sempre que possível, a fonte orçamentária e financeira do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida;

VI - dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada;

VII - atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas 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;

VIII - acompanha e fiscaliza o efetivo cumprimento das obrigações e dos deveres impostos pela decisão ou pelo acordo de implementação de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, garantindo e fomentando a participação de representantes dos diversos grupos envolvidos e interessados;

IX - considera, nas medidas judiciais deduzidas ou nos acordos firmados, as possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas;

X - diligencia para obter, sempre que possível, 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;

XI - fixa, sempre que possível, de forma clara e objetiva, a responsabilidade de cada agente público envolvido, ou do ente federado, de modo a facilitar eventual futura responsabilização pela omissão ou execução ineficiente;

XII - prioriza, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais;

XIII - concentra e aborda de forma sistêmica, sempre que for possível, em uma só ação ou acordo coletivo, a discussão da política pública objeto da proteção, evidenciando sua importância, repercussão, indicadores e resultados esperados;

XIV - fiscaliza e acompanha os resultados e os impactos sociais das políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais prestacionais, com destaques para as políticas públicas relacionadas ao direito à saúde, à educação, à segurança pública, às crianças e aos adolescentes, aos deficientes, aos idosos etc.

Verifica-se, portando, de sua leitura, que a Recomendação nº 02/2018 do CNMP estampa disposições harmônicas com os princípios e com as diretrizes contidos no Projeto de Lei nº 8.058/2014.

Tal proposta de diploma legal não cristaliza, portanto, inteira novidade, uma vez que os Promotores e Procuradores de Justiça já são orientados a construírem soluções estruturantes de políticas públicas em Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos. Porém, na prática, ainda se vislumbra a necessidade de aprimorar esta atuação e fazê-la de forma sistematizada.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que o Projeto de Lei nº 8.058/2014 traz elementos que podem ser utilizados pelos membros do Ministério Público na condução de seus procedimentos extrajudiciais e, sob esse enfoque, propõe-se pensar em Inquéritos Cíveis Estruturantes ou Procedimentos Administrativos Estruturantes.

Como preconizado pelo art. 19, XXII, da Recomendação nº 02/2018 do CNMP, deve o membro do *Parquet* priorizar, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais, prestigiando os instrumentos de atuação extrajudicial antes de recorrer ao processo judicial estrutural.

A eventual aprovação do Projeto de Lei nº 8.058/2014 não deve estimular o fenômeno, já relevante, da judicialização das políticas públicas, mas sim qualificar as demandas que, esgotadas as tratativas extrajudiciais, se façam necessárias perante o Poder Judiciário.

O esgotamento da via extrajudicial passa pela qualificação da atuação ministerial nos procedimentos que tramitam nas Promotorias de Justiça, com estímulo da execução das políticas públicas via Poder Executivo, de onde, naturalmente, deve advir a prestação dos serviços para a efetivação dos direitos fundamentais.

Os mecanismos previstos no projeto de Lei nº 8.058/2014, notadamente a construção democrática da solução e o estudo dos seus impactos orçamentários, podem e devem ser utilizados pelo órgão ministerial em sua atuação extrajudicial para

estimular e aprimorar o desempenho das funções pelo próprio Poder Executivo, com a consciência de que a judicialização deve ser a *ultima ratio*.

REFLEXÕES E SUGESTÕES DE AÇÕES INSTITUCIONAIS

Feita essa breve análise sobre o processo estrutural e procedimentos extrajudiciais estruturantes, compartilham-se algumas reflexões e sugestões de ações institucionais que possam contribuir com o aprimoramento da atuação ministerial resolutiva.

CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS E SERVIDORES SOBRE CONCEITOS E PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

Considerando que a construção de soluções extrajudiciais ou judiciais estruturantes exige observância do princípio do equilíbrio orçamentário e pressupõe domínio de conceitos e práticas orçamentárias, tratando-se de tema de alta complexidade técnica, a realização de ações educacionais pelas Escolas Institucionais do Ministério Público para capacitação dos membros e servidores se mostra como medida destinada a qualificar a atuação ministerial.

MONITORAMENTO DE PERFIL DE DEMANDAS

Face à elevada quantidade de processos judiciais e procedimentos extrajudiciais que aportam, diariamente, nos órgãos de execução, é imprescindível que se busque atuar de forma estratégica para obter maior eficiência no desempenho da função ministerial.

A implementação de políticas públicas para garantia de direitos fundamentais constitucionais muitas vezes extrapola o âmbito de atuação de uma Promotoria de Justiça, mas tendo em vista que nem sempre são tomadas ações centrais, as demandas acabam sendo distribuídas em juízo de forma pulverizada. Vejam-se, por exemplo, as inúmeras demandas para interdição de presídios no estado de Minas Gerais. Não se tem notícia de monitoramento dessas demandas e tratativas unificadas com a Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS) para, de forma estrutural e com abrangência estadual, efetivar o correto enfrentamento da questão.

Não obstante as desejáveis diretrizes do Plano Geral de Atuação institucional, bem como dos roteiros de atuação frequentemente elaborados pelos Centros de Apoio Operacionais, o Ministério Público mineiro carece de um órgão de monitoramento de perfil de demandas, que auxilie na identificação de litígios complexos sindicados de forma individualizada.

Sem olvidar os avanços obtidos até o momento, quando se trata de buscar efetivação de políticas públicas, é preciso progredir na atuação estratégica e aprimorar a conexão e o diálogo entre as Coordenadorias Regionais e Centros de Apoios Operacionais com os Promotores e Procuradores de Justiça, notadamente nos litígios de macrojustiça.

O monitoramento do perfil de demandas extrajudiciais e judiciais é essencial, neste aspecto, para subsidiar a atuação estruturante e resolutiva, sob a ótica local e regional, para que haja verdadeira gestão estrutural dos problemas.

GESTÃO INTERINSTITUCIONAL EM DEMANDAS ESTRUTURANTES

Registra-se, ainda, a importância de se levar em conta a necessidade de atuação do Ministério Público em litígios estratégicos, realizando uma gestão interinstitucional em demandas estruturantes entre o Ministério Público Estadual e outros órgãos ou instituições, incluindo-se o próprio Ministério Público Federal.

Isto porque os litígios que envolvem implementação de políticas públicas não raro são igualmente levados à Justiça Federal e, naquela esfera, podem ser proferidas decisões que tragam impacto à esfera estadual. O projeto de lei em questão não prevê expressamente mecanismos de ciência e cooperação entre os MPF e MPE, e não se deve deixar passar essa oportunidade de criação de um espaço de gestão interinstitucional.

UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DO PROCESSO ESTRUTURAL EM PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS E JUDICIAIS

Embora o Projeto de Lei nº 8.058/2014 ainda não tenha sido aprovado, em medida consentânea com o princípio do equilíbrio orçamentário, é salutar que se observe o disposto no art. 19, V, da Recomendação nº 02/2018 do CNMP nas ações civis públicas que exijam a implementação de políticas públicas, indicando, sempre que possível, a fonte orçamentária e financeira

do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida, combatendo a genérica defesa da reserva do possível e conferindo maior exequibilidade às sentenças.

Nas ações civis públicas em trâmite, por sua vez, nada impede que os novos mecanismos propiciados pela ideia de processo estrutural comecem a ser utilizados, notadamente porque o artigo 190, *caput*, do Código de Processo Civil prevê expressamente a possibilidade da realização de negócios jurídicos processuais, o que é corroborado pela previsão contida no art. 139, V, do mesmo diploma, que estimula a autocomposição das partes.

A título de exemplo, nas execuções de Termos de Ajustamento de Condutas que se encontram em trâmite perante o Poder Judiciário, o processo com diálogo com vistas à construção de solução estruturante já pode ser implementado, podendo o membro do Ministério Público provocar, com lastro nos artigos 139, V, e 190, *caput*, do CPC, os juízes para a busca dessa solução consensual, construída sob bases democráticas e com os olhos nos recursos financeiros previstos em orçamento para garantir a sua efetividade.

As mesmas ideias podem ser utilizadas nos Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios e Procedimentos Administrativos que tramitam nos órgãos de execução do Ministério Público, sendo de grande valia, desde já, se inspirar na previsão contida no art. 6º do Projeto de Lei nº 8.058/2014 para requisitar informações pormenorizadas sobre os dados da política pública objeto do procedimento, notadamente o planejamento e a execução existente, os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação, a previsão de recursos necessários à sua implementação ou correção, a possibilidade de transposição de verbas em caso de insuficiência de recursos e o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido. Além de qualificar a atuação extrajudicial, a requisição dessas informações possibilitará, caso assim se faça necessário, a apresentação de petição inicial melhor fundamentada e com pedidos exequíveis também sob a ótica orçamentária.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, infere-se que, seja na esfera judicial seja na extrajudicial, a busca pela efetividade na implementação de políticas públicas e concretização de direitos fundamentais implica, primeiro, no real conhecimento das demandas locais e criação de substrato fático e orçamentário favorável à implementação do acordo ou execução da sentença.

Sob esse enfoque, o Projeto de Lei nº 8.058/2014 se apresenta como uma medida positiva para a efetivação dos provimentos jurisdicionais emanados nas demandas estruturais e fornece, de imediato, elementos que podem qualificar a atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público.