

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

CASSANDRA DA CONCEIÇÃO DANTAS SERRÃO

A POSTURA RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO
MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AS
RELAÇÕES FAMILIARES

Belo Horizonte
2021

CASSANDRA DA CONCEIÇÃO DANTAS SERRÃO

**A POSTURA RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO
MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AS
RELAÇÕES FAMILIARES**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* – “*Especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização*” junto ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte

2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PÓS 1988	
1.1. O novo desenho da Instituição	8
1.2. Visão da Ciência Política acerca do lugar do Ministério Público	13
1.3. Instrumentos de investigação, administrativos e processuais deferidos ao Fiscal da Ordem Jurídica pela Constituição e legislação infraconstitucional para cumprimento da missão da Instituição.....	18
 2. A ATUAÇÃO RESOLUTIVA E PROTAGONISTA MINISTERIAL	23
2.1. Potencialidades e Limites da Negociação e Mediação conduzida pelo MP	33
2.2. Técnicas de Negociação no âmbito do Ministério Público	37
2.3. Atuação resolutiva ministerial em diversos setores	40
 3. PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
 4. AVANÇOS INSTITUCIONAIS DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA DAS RELAÇÕES FAMILIARES NO BRASIL	52
 5. DO APRENDIZADO INSTITUCIONAL	68
 CONCLUSÃO	70
 BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

INTRODUÇÃO

Diante do processo de redemocratização do país, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concedeu ao Ministério Público um novo perfil, dotando-o da missão de colaborar na consecução dos fins por ela perseguidos. Atribuiu à Instituição as competências previstas em seu artigo 127, caput, definindo-a como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.¹

Portanto, cabe à Instituição atuar de forma a consumir o projeto constitucional de uma nação democrática, atendendo aos anseios de justiça e cidadania da sociedade brasileira.

Assim, além de suas feições demandista e parecerista², vem ganhando corpo o perfil resolutivo do Ministério Público no cenário nacional, demonstrando a proatividade da instituição no campo extrajudicial para solução de conflitos e consecução de direitos e garantias fundamentais.

Esse perfil resolutivo, resultado da reengenharia do Ministério Público pós 1988, foi viabilizado por seu desenho constitucional, mas também adveio da vontade institucional decorrente da constante atuação dos órgãos de execução, quando do desempenho de sua missão constitucional: um movimento endógeno responsável por transformar a Instituição em um agente político independente dos outros Poderes da República, além de se transformar em instrumento de luta em defesa da sociedade democrática e não simplesmente do Estado.³

O aprendizado institucional angariado a partir dessa crescente atuação resolutiva não laborou para o abandono da feição demandista do *Parquet*, mas incrementou sua proatividade e seu dinamismo, obtendo efetividade, eficiência e gestão dos resultados do exercício de suas atribuições.

Dada a complexidade da sociedade, em diversos campos e situações, a melhor estratégia para soluções de conflitos reside no consenso, na negociação e na mediação, levando os atores à autocomposição, posto que nem sempre a judicialização encontra a real solução das questões.

¹ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 127.

² RODRIGUES, 2015, p. 399: “Na verdade, o perfil do MP pode ser, mais precisamente, dividido em três: demandista (propositor ou promotor de medidas judiciais), parecerista (atuação como custos legis em ações não promovidas pela instituição) e resolutivo (atuação extrajudicial). O perfil parecerista, focado na intervenção opinativa em alguns feitos cíveis, sofreu duro golpe com a Recomendação nº 16, de 28 de abril de 2020, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)”.

³ ARANTES, 2002, p. 15.

João Gaspar Rodrigues definiu “*o Ministério Público Resolutivo como uma instituição que assume uma identidade proativa específica; que atua antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como prima ratio, a Justiça*”.⁴

A seara das relações familiares reflete verdadeiramente o campo da necessidade do olhar resolutivo do Ministério Público, dada a complexidade dos direitos, questões e conflitos em jogo: a vida humana, as relações e direitos interpessoais, direitos da personalidade, interações psicológicas e reflexos que transbordam o âmbito familiar, repercutindo em todas as esferas da sociedade.

Inexorável se mostra o papel do Ministério Público na efetivação de políticas públicas de apoio às famílias, visando resultados reais e eficientes com a resolução extrajudicial dos conflitos familiares e para a consecução dos direitos correlatos.

O quanto se tem extraído de aprendizado institucional na atuação resolutiva do Ministério Público no campo das relações familiares é o problema-tema trabalhado nesta monografia. Aferir o aprendizado institucional decorrente da atuação resolutiva do Ministério Público frente as políticas públicas voltadas para o campo das relações familiares, mediante mecanismos de solução consensual de conflitos tais como negociação, conciliação, mediação e outros programas revela-se como o foco central desta pesquisa.

Objetiva-se, com este trabalho, analisar o papel do Ministério Público em sua atuação resolutiva, extrajudicial, na área do Direito de Família e respectivo objeto – as relações familiares –, além do nível de sua participação no fomento de políticas públicas voltadas ao setor.

Pincelar o caminho percorrido pela Instituição, ao longo dos últimos trinta anos, no tocante ao fortalecimento do perfil proativo voltado para a solução de conflitos por meio de mecanismos extrajudiciais diversos, inclusive, negociações, conciliações e mediações, mostra-se de exigência basilar para o desenvolvimento do pensamento pretendido.

O estudo dos fatores endógenos e exógenos que determinaram um aprendizado institucional e dos mecanismos de atuação, além do desnudamento dos desafios e das variáveis enfrentadas pela Instituição no desempenho das atribuições ministeriais, quando das diversas fases do ciclo para a

⁴ RODRIGUES, 2015, p. 144.

implementação de políticas públicas, principalmente, no plano das relações familiares, permitirão ao final, conclusões acerca da efetividade da atuação resolutiva do *Parquet*.

As ilustrações acerca de todo o pensamento a ser desenvolvido constituir-se-ão de demonstrações do desenvolvimento de alguns programas e projetos existentes que redundarão na confirmação das premissas expostas e do êxito indiscutível da atuação ministerial nas fases do ciclo para a implementação de políticas públicas, no campo das relações familiares.

Em termos metodológicos, serão utilizadas abordagens qualitativa e quantitativa, considerando a natureza exploratória/descritiva do problema-tema apresentado.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PÓS 1988

1.1. O novo desenho da instituição.

Como descrito por Rogério Bastos Arantes⁵, a história da reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro mostra-se exitosa e resultante da conjugação de fatores endógenos e exógenos, conjunturas críticas essas que possibilitaram uma guinada para sua transposição de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente, dotado de funções, prerrogativas e estrutura organizacional próprias e relevantes dentro do sistema de Tripartição de Poderes desta democracia, em um interregno de tempo que não ultrapassou vinte anos.

Essa faceta histórica da Instituição coincide com o processo para redemocratização do Estado Brasileiro, mas tem suas reminiscências desde os anos de 1970, haja vista o início de uma mobilização institucional para alterações legislativas – fatores endógenos que alavancaram o surgimento dos exógenos, basilares do Ministério Público Nacional atual.

Portanto, ainda que sejam devidos holofotes ao arcabouço legal e constitucional nascido a partir da Constituição da República de 1988, as sugestões e pressões da Instituição para este intento acarretaram mudanças legislativas preliminares e anteriores, como a previsão da função de defesa do interesse público já concedida pelo Código de Processo Civil de 1973 (artigo 82, III).

Em 1981 foi promulgada a Lei Complementar 40, a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público que já continha os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da autonomia funcional, além de outras garantias e prerrogativas que viriam a integrar a Carta Constitucional posterior e vigente atualmente.

Outras alterações do ordenamento jurídico, contemporâneas ao regime autoritário, mas responsáveis pela ampliação dos poderes do Ministério Público que merecem destaque são a Lei 6.938 de 2 de setembro de 1981 e a Lei 7.347/85. A primeira, ao instituir uma Política Nacional do Meio Ambiente, definiu o meio ambiente como direito difuso e conferiu novo instrumento processual para sua defesa – ação de responsabilidade civil e criminal – além do monopólio da ação coletiva ao Ministério Público. Posteriormente, a Lei 7.347/85 abarcou a possibilidade de proteção de outros tipos de direitos difusos e coletivos por meio da ação civil pública, sendo o *Parquet* um dos detentores de legitimidade ativa.

⁵ ARANTES, 2002, pp. 19-23.

Inegável a influência crescente da vontade interna de seus membros em forjar uma nova identidade institucional. As conjunturas críticas exógenas legislativas surgidas a partir da Carta Constitucional de 1988 terminaram por solidificar a transformação pretendida e possibilitaram ao órgão a conquista de uma independência que, a cada dia, o aproximava, para muitos, de uma figura de quarto poder da República⁶.

Assim, batendo às portas da Assembleia Constituinte com o discurso de que a sua independência institucional era uma exigência da democracia constitucional vindoura e uma garantia para a sociedade antes de sê-la da própria instituição⁷, o Ministério Público, constitucionalmente, transformou-se em defensor dos interesses indisponíveis da sociedade dotado de independência funcional, vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade, além de outras garantias e prerrogativas que fortaleceram sua autonomia em relação aos Poderes do Estado.

Os artigos 127 e 129 da Constituição da República de 1988 descrevem o Ministério Público, seus princípios institucionais, garantias e prerrogativas, além de elencar suas funções:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

(...)”.

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

⁶ ARANTES, 2002, p. 22.

⁷ ARANTES, 2002, p. 77.

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
(...).”

A norma contida no artigo 127 concede *status* de instituição constitucional ao *Parquet* que, embora desprovida de personalidade jurídica, detém legitimidade para o ajuizamento de medidas judiciais e administrativas. A designação de permanência da instituição, encontrada no *caput* do dispositivo, lhe confere o caráter de cláusula pétrea, insuscetível de ser suprimida pelo poder constituinte derivado, nos termos do artigo 60, parágrafo quarto da Constituição Cidadã.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo elenca os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Estabelecer a Unidade da Instituição repercute em descrevê-la como única, mas composta por membros que exercem suas atribuições em seu nome, consoante a teoria do órgão desenvolvida pelo Direito Administrativo.⁸ Caracterizá-la também pela Indivisibilidade denota a possibilidade de substituição de seus membros quando da atuação sem qualquer repercussão negativa à instituição ou à sociedade.⁹

Por fim, o último princípio institucional mencionado permite que o órgão de execução atue em conformidade com a lei e sua consciência.¹⁰ Este princípio representa o fortalecimento da instituição para a liberdade de sua atuação, sem que venha a sucumbir ou seja tolhido devido a pressões políticas externas e/ou internas, redundando em óbice à responsabilização de seus membros por atos praticados no exercício de suas atribuições.¹¹

Da legislação infraconstitucional subsequente à Carta Constitucional, dispositivos integrantes do Código de Defesa do Consumidor (CDC), do Estatuto da Criança e do Adolescente

⁸ DI PIETRO, 2011, p. 520: “... pela teoria do órgão, a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse; substitui-se a ideia de representação pela da imputação. Enquanto a teoria da representação considera a existência da pessoa jurídica e do representante como dois entes autônomos, a teoria do órgão funde os dois elementos, para concluir que o órgão é parte integrante do Estado.”.

⁹ CARNEIRO, 1995, p. 44: “Esse princípio é uma decorrência natural do princípio da unidade e nele poderia estar compreendido. Significa que a instituição, o organismo, não pode ser dividido. Quando um membro da instituição substitui o outro, é o próprio Ministério Público que continua a atuar. Um pode ser substituído pelo outro, sem qualquer vinculação de opinião e, sem que tal fato cause a cindibilidade da instituição. É preciso deixar novamente bastante claro que uma coisa é a possibilidade in genere de substituição de um membro por outro, todos, obviamente, componentes do mesmo organismo; outra, bem diversa, diz respeito à legalidade dos atos praticados pelo substituto.”.

¹⁰ MORAIS, 2011, p. 630. “O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência.”.

¹¹ GARCIA, 2017, 232: “Sua relevância é tamanha que a Constituição de 1988, em seu artigo 85, II, considerou crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público.”.

(ECA) e da Lei 8.429 de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa ampliaram o poder e o leque de atribuições do Ministério Público. Em 1993, a Lei Complementar 75/93 e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei 8.625/93 se somaram às demais com os mesmos propósitos. A lei 8.884 de 1994, ao instituir a prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica, reforçou a legitimidade ministerial de atuação nesta seara, inclusive com o estabelecimento de um cargo à instituição perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

O CDC marcou uma nova fase na evolução dos direitos metaindividuais ou transindividuais¹² no Brasil. Os interesses individuais homogêneos permitiram o desenvolvimento da distinção entre a defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. O artigo 82 deste diploma legal previu o *Parquet* como co-legitimado para ajuizamento de ações na defesa dos interesses e direitos estabelecidos no artigo 81.

*“Os direitos individuais homogêneos seriam uma categoria de direitos que representa, no plano processual, uma criação técnico-jurídica do direito positivo brasileiro para possibilitar a proteção coletiva dos direitos individuais subjetivos clássicos. A falta de previsão legal certamente dificultaria a tutela processual coletiva desses direitos. Essa homogeneidade deve ser colhida sob o prisma da real possibilidade de identidade ou pelo menos semelhança entre as causas de pedir de cada direito individual, não vinculadas estritamente à existência das mesmas questões de fato. A mesma questão de direito igualmente pode fazer decorrer a origem comum, de fato ou de direito”.*¹³

A Lei 8.069/90 – ECA – viabilizou o reconhecimento da dimensão coletiva dos interesses envolvendo crianças e adolescentes, a indisponibilidade desses direitos, trazendo a legitimidade ativa do *Parquet* para propositura de ações civis públicas tanto dos interesses difusos e coletivos, como também os individuais relacionados à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária.¹⁴

O Estatuto do Idoso – Lei 10.741/2003 – faz menção expressa à tutela coletiva de interesses individuais homogêneos, individuais indisponíveis, difusos e coletivos, prevendo o Ministério Público como legitimado para as respectivas defesas (vide artigo 74).

Citando Antônio Alberto Machado, Gregório Assagra de Almeida revela a vocação democrática do Ministério Público, historicamente comprovada e, ratificada pelas novas

¹² ALMEIDA, 2008, p. 329: “ 3. Direitos fundamentais de terceira dimensão. (...). São denominados também de “direitos de solidariedade” ou de “direitos ou interesses transindividuais”. Transindividuais, tendo em vista que a titularidade transcende a dimensão do sujeito individual para abranger uma coletividade de pessoas indetermináveis (difusos) ou determináveis ou determinadas (coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos).”.

¹³ ALMEIDA, 2008, p. 485.

¹⁴ ARANTES, 2002, p. 99.

atribuições reservadas pela Constituição de 1988, sagrando-o de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.¹⁵

Leonardo Barreto Moreira e Márcio Soares Berclaz também fazem reflexões acerca da gama de atribuições ministeriais do pós 1988 demonstrando a sua natureza institucional como garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça:

“Desde a Constituição da República de 1988, ganhou o Ministério Público destaque não apenas como o titular da ação penal, mas também como defensor da sociedade, notadamente no âmbito dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), área também conhecida como atuação em tutela coletiva. Estas atividades finalísticas, sem dúvida, são as mais coerentes e harmônicas à compreensão da instituição do Ministério Público como órgão de extração constitucional representativo da sociedade civil no Estado Democrático de Direito encarregado de promover positivas alterações e transformações na realidade social.”¹⁶.

Gregório Assagra de Almeida sintetiza razões fundamentais sobre a natureza institucional do novo *Parquet*, nominando ainda sua natureza jurídica de instituição de acesso à justiça¹⁷:

“Entre as concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público é muito interessante o entendimento que sustenta que houve um deslocamento da instituição da sociedade política, como órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, como legítimo e autêntico defensor da sociedade. Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a social, que originou com a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade: ele assumiu paulatinamente um compromisso com a sociedade no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a política, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da democracia e das instituições democráticas. A terceira seria a jurídica, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade.”¹⁸.

Portanto, a trajetória do Ministério Público após 1988 garantiu-lhe mudanças institucionais radicais que culminaram com a conformação de uma instituição fundamental ao desenvolvimento da democracia, à defesa da sociedade e dos direitos massificados, com potencial para concretização de direitos e transformação da realidade social nacional.

¹⁵ ALMEIDA, 2017, p. 143.

¹⁶ ALVES; BERCLAZ, 2010, p.33.

¹⁷ ALMEIDA, 2008, p. 146: “Nesse contexto, em que o acesso à justiça passa a ser método de pensamento com conceito ampliado, no sentido de se constituir o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados, tem-se que o Ministério Público, em razão de sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CR/1988), passa a possuir a natureza jurídica de Instituição de Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras instituições que formam a garantia constitucional de acesso à justiça.”.

¹⁸ ALMEIDA, 2008, p. 144.

1.2. Visão da Ciência Política acerca do papel do Ministério Público.

Vinha, assim, o Ministério Público tornando-se uma instituição ímpar, distinta de todas as similares existentes nas demais nações – democráticas ou não – sendo possível afirmar que o modelo conformado no Brasil não encontra parâmetro de natureza idêntica no cenário mundial. Configura-se pela conjugação de seus poderes, funções, princípios e atribuições tanto na esfera cível, como penal e ainda política, dotando-o de singularidade para influenciar, inclusive, no âmbito da implementação de políticas públicas.

Políticas públicas e direitos sociais são institutos que se encontram intrinsecamente relacionados. A efetivação destes depende da implementação daquelas. Diante da inquestionável legitimidade do Ministério Público para defesa dos direitos metaindividuais – incluindo-se aí, os interesses sociais previstos no artigo 127 da Carta Constitucional – forçosa a conclusão da importância da influência do *Parquet* em todo o processo/fases de implementação de políticas públicas.

Partindo-se do pressuposto de que os direitos sociais exigem sua concretude a partir da implementação de políticas públicas e que, ante a falha ou ausência de um serviço público ou uma política pública, o caminho da sua judicialização tem sido a tônica atual, os atores que integram o sistema de justiça – entre eles, o Ministério Público – reservam presença constante e interferente neste processo.

A constitucionalização dos direitos sociais e das políticas públicas – ocorrida a partir de 1988 – associado ao arcabouço institucional derivado do ordenamento jurídico ao *Parquet*, além da ampliação do acesso à justiça se resumem como fatores que despontaram como determinantes da crescente tendência de judicialização de políticas públicas com elevado protagonismo dos atores do sistema de justiça.

Neste particular, merecem destaque as lições da ciência política acerca do papel do Ministério Público na democracia e a repercussão de sua atuação nos âmbitos jurídico e político¹⁹.

¹⁹ ARANTES, 2002, p. 304: “Do ponto de vista do arranjo institucional, o Ministério Público rompeu o isolamento do sistema de justiça para se transformar em ator relevante do processo político, mas a sua politização recolocou a questão dos controles sobre a instituição. (...). Não fossem as garantias e prerrogativas conquistadas nesse processo, certamente promotores e procuradores não teriam realizado boa parte do que conseguiram fazer até agora. Foi justamente porque estão submetidos apenas à lei e às suas consciências que membros do Ministério Público puderam se empenhar enfaticamente na defesa da sociedade, apresentando-se como guardiões das promessas não cumpridas pela democracia.”.

Entenderam que o ordenamento jurídico advindo a partir da Constituição de 1988 possibilitou aos membros do *Parquet* alçar o lugar de atores políticos relevantes, inatingíveis, contudo, por mecanismos de efetiva prestação de contas à sociedade e aos Poderes da República. Para alguns cientistas políticos, nem mesmo o Conselho Nacional do Ministério Público, criado em 2005, teria logrado êxito em figurar como instrumento de controle da sociedade sobre a instituição.

“São duas as grandes atribuições do CNMP: por um lado, o “controle da atuação administrativa e financeira” do Ministério Público e, por outro, o controle “dos deveres funcionais de seus membros” (RI, art. 2º). Embora controle seja a palavra comum entre as duas grandes tarefas, a primeira reforça a autonomia, enquanto a segunda seria, à primeira vista, a função de reforçar a accountability.

(...)

Embora a accountability exercida por atores internos seja insuficiente do ponto de vista político, parto do pressuposto de que se o CNMP for entendido pelos integrantes do Ministério Público como uma verdadeira instância de fiscalização das atividades dos promotores, ela pode servir como um incentivo para gerar certos comportamentos e um desestímulo para outros.”²⁰

“O Ministério Público, portanto, é um órgão, prima face, que tem a função-dever de accountability no que concerne ao regime jurídico brasileiro. Aí reside uma contradição com o fato de que a instituição responsável por fiscalizar, não está sujeito a investigações na mesma intensidade, se tornando uma contradição interna aos seus pressupostos basilares mínimos.”²¹

“Nesse quadro normativo é preciso ao Ministério Público uma reflexão sobre sua verdadeira vocação, servindo-se de análises críticas da ciência política e da sociologia, ao lado da análise dogmática. (...) Temas como: a participação ativa do MP no desenvolvimento da legislação; o aproveitamento pelo MP do momento de redemocratização e das ondas renovatórias do movimento mundial pelo acesso à justiça; a ligação teórica entre promotores de justiça e a defesa dos direitos difusos e coletivos como principal bandeira reformadora do MP na área cível; o afastamento gradativo do Poder Executivo; a alegação pelo MP de indisponibilidade dos direitos difusos e coletivos ao lado da hipossuficiência organizativa da sociedade para defender esses direitos; foram considerado elementos da formação política do MP brasileiro pós Constituição de 1988, identificando sua atividade com graus de “voluntarismo político” por parte da classe.”²²

Considerando sua faceta primeva de atuação como agência responsável pela ação penal, o Ministério Público Brasileiro mereceu ter sua natureza classificada, na ciência política, como um modelo independente²³ em relação às demais instituições estatais que detêm essa competência, no cenário mundial.

²⁰ KERCHE, 2018, p. 12-18.

²¹ SIQUEIRA; BRECKENFELD, 2020, p. 14.

²² ZANETI JR., 2017, p. 55.

²³ KERCHE, 2018, p.5: “O caso brasileiro é um outro exemplo do modelo independente, fugindo do padrão relativamente comum de uma instituição responsável pela ação penal subordinada e accountable pelo Poder Executivo. Este era o “novo” Ministério Público torna-se autônomo frente aos Poderes de Estado e, conseqüentemente, pouco accountable pelos políticos e pela sociedade. Os constituintes praticamente abriram mão de fiscalizar e orientar os promotores brasileiros, em um processo que descrevi como uma quasi-abdicação (KERCHE, 2009).”.

Marcado pela característica de ser pouco *accountable* politicamente, em um modelo que conta com alta dose de discricionariedade para atuação, maiores autonomia e independência funcional, diante do arcabouço jurídico que lhe foi concedido pela Constituição e pela legislação ordinária subsequente, recebeu o Ministério Público críticas quanto a politização de sua conduta no desempenho de seu papel contramajoritário, o que para muitos vem culminando com o atual enfraquecimento da legitimidade da instituição, no campo do combate a corrupção (esfera política e criminal) devido a excessos de alguns membros e sua incapacidade de autocontenção no cenário político nacional com reflexos para o desequilíbrio das instituições e poderes da República na democracia.

*“Por consequência, o Ministério Público, com sua progressiva extensão e presença no ordenamento brasileiro, coexiste com seus mecanismos de accountability fragilizados. Esse descompasso, fragiliza as relações institucionais brasileiras, fugindo aos propósitos históricos envolvidos na sua recepção e reforma com a constituição de 1988.”*²⁴

“Houve nesse sentido uma politização do papel do judiciário e do Ministério Público por sua nova função na defesa desses valores constitucionais que muitas vezes resultam em conflitos com os poderes legislativo e executivo. Os juízes e os promotores agora teriam o dever de não apenas interpretar a constituição, mas também de torná-la efetiva. No Brasil, esse processo se solidificou com a constituição cidadã de 1988.

(...)

*A influência do fator político sobre a atuação do Ministério Público se manifesta em práticas que extrapolam as atribuições legais do parquet e em uma politização das fundamentações dadas pelos promotores por suas ações ou omissões, e de maneiras mais diretas, como pela proposição de projetos de lei (atividade reservada, em tese, aos atores políticos propriamente ditos, vereadores, deputados e senadores.”*²⁵

A ciência política ainda pontua que foi objetivo do Constituinte de 1988 fortalecer e incrementar a gama de poderes e atribuições ministeriais para defesa da sociedade, da ordem jurídica, do regime democrático. Tanto é assim que a Carta Constitucional se mostra repleta de dispositivos com esse intento. Neste ponto, pretendeu conceder ao fiscal da ordem jurídica e dos direitos fundamentais da sociedade – *custos juris e custos societatis* – a efetiva salvaguarda dos referidos direitos, contando com altos graus de autonomia e discricionariedade na atuação prevista constitucionalmente, ainda que com baixo potencial de *accountability* política.

“Uma das maiores inovações institucionais da Constituição de 1988 foi a criação do novo Ministério Público. Embora alguns avanços possam ser identificados em períodos anteriores, a combinação entre autonomia, instrumentos de poder e amplo leque de atribuições é consagrada na Carta de 1988.

(...)

²⁴ SIQUEIRA; BRECKENFELD, 2020, p. 15.

²⁵ SIQUEIRA; BRECKENFELD, 2020, p. 2.

Muito autônomos, promotores e procuradores ainda possuem instrumentos poderosos para desempenhar suas atribuições, embora com discricionariedade variada. A ação civil pública é utilizada para provocar o Poder Judiciário sobre questões relativas a coletividades, desde que não sejam assuntos penais. Diferentemente da ação penal pública, os integrantes do Ministério Público têm altas doses de discricionariedade em relação à ação civil. Os promotores e procuradores podem agir ou não agir segundo critérios nem sempre bastantes claros. Essa atribuição é reforçada porque a instituição pode presidir o inquérito civil, instrumento que nenhum dos outros atores autorizados a propor uma ação civil pública detém.”²⁶

Por outro lado, como titular da ação penal entendeu o legislador constituinte ser devido à instituição um baixo grau de discricionariedade, devendo permanecer adstrita ao princípio da legalidade, bem como à atuação policial para as investigações que posteriormente lhe servirão de supedâneo para o convencimento acerca da propositura ou não da ação penal.

“Essa alta dose de discricionariedade com pouca transparência e baixo grau de accountability deveria ser estranha aos arranjos institucionais nas democracias, já que, em tese, quanto maior a discricionariedade, maior a accountability. É como se a sociedade e os políticos dissessem: “eu garanto autonomia para o agente tomar suas decisões, mas o agente tem que prestar contas de suas escolhas e pode sofrer as consequências dela”. Por outro lado, se a discricionariedade é pouca, a accountability poderia ser proporcionalmente mais baixa, o que não significa, entretanto, que ela não deva ocorrer.

Em relação às questões penais, o Ministério Público é detentor do monopólio da ação penal pública. Com algumas exceções, são os promotores e procuradores encarregados de apresentar aos tribunais as ações relativas a crimes. Diferentemente da ação civil, entretanto, a discricionariedade dos promotores é relativamente menor. Isso porque, graças ao “princípio da legalidade” adotado em nossa tradição jurídica, o integrante do Ministério Público deve necessariamente levar as ações a um juiz, mesmo que esteja solicitando a absolvição do réu. Ou seja, enquanto um promotor norte-americano, por exemplo, pode atuar de maneira independente do juiz, negociando a pena com o réu, o membro do Ministério Público brasileiro necessariamente deve submeter-se ao Poder Judiciário quando o assunto envolver a legislação penal.”²⁷

Cientistas políticos, como Fabio Kerche, concluíram que os ganhos em termos de prerrogativas, garantias e atribuições conferidas ao Ministério Público – atuante como agência encarregada da ação penal –, fatores responsáveis pela alta discricionariedade para atuação, não foram todos frutos da vontade Constitucional, mas resultaram de conquistas buscadas ao longo dos trinta anos subsequentes à promulgação da Carta de 1988, em que os membros paulatinamente obtiveram junto ao legislador infraconstitucional e demais poderes, mudanças institucionais de alto impacto para essa atuação. Dentre essas conquistas, destaca-se a permissão/concessão pelo Supremo Tribunal Federal, em maio de 2015, da atribuição de investigação em matéria criminal, como também a formação de lista tríplice para escolha do Procurador Geral da República (desde

²⁶ KERCHE, 2014, p. 116.

²⁷ KERCHE, 2014, p. 117.

2003), e finalmente, novos instrumentos legais para investigação criminal, tais como a delação premiada/colaboração premiada (Lei 12.850 de 2 de agosto de 2013):²⁸

“Marjorie Marona e Fábio Kerche (apud KERCHE; FERES, 2018, p.79) destacam o recente aumento na autonomia operacional do Ministério Público com a criação das forças-tarefa de combate ao crime organizado, efetivamente desprezando o princípio do promotor natural, autonomia esta incrementada por marcos legislativos como a Lei de Organizações Criminosas (lei 12.850/2013), que garantiu ao Ministério Público novos instrumentos legais como a delação premiada, aumentando consideravelmente a discricionariedade dos promotores em suas investigações. (KERCHE, MARONA; apud KERCHE; FERES, 2018, p. 90).”.

Vanessa Elias de Oliveira citando Rogério Arantes (2019)²⁹ ao dedicar-se à análise das peculiaridades do Ministério Público Brasileiro pontua que o autor discorrendo acerca da preocupação com o teor de *accountability* que é deferida à instituição, posto ser capaz de atuar nas três dimensões da política democrática³⁰ – *polity* (quando do controle de constitucionalidade das leis), *policy* (no controle sobre as políticas públicas, sua constitucionalidade e também seu processo de implementação por governadores e prefeitos) e *politics* (no controle sobre o jogo político, fiscalizando e denunciando os próprios agentes políticos) –, afirma que o órgão acaba por “produzir aquilo que Arantes denomina de “políticas públicas de justiça”, agregando atores estatais e não estatais, coordenando-os com o objetivo de enfrentar institucionalmente, nos órgãos do sistema de justiça, os problemas decorrentes da judicialização”.

Diversos estudos sobre o tema direcionam a tônica para o cenário de enfrentamentos institucionais com os Poderes da República visando a modificação do alcance da independência funcional da instituição, diante do atual perfil de interferência na política nacional, marcada pelo voluntarismo político de seus membros.

*“Mas uma posição assim independente se vê ameaçada na mesma proporção em que suas atribuições se tornam mais politizadas. Afinal, o conceito de independência judicial foi historicamente concebido para afastar as instituições de justiça da esfera política, mas no Brasil essa relação se inverteu e a independência judicial passou a ser a grande arma dos promotores e procuradores para atuarem justamente como agentes políticos da lei. Como a neutralidade em política é improvável e a politização da justiça é indesejável, é possível prever que o Ministério Público encontrará grandes dificuldades para manter intacta sua independência institucional, quanto mais politizadas forem suas ações em nome da lei.”.*³¹

²⁸ SIQUEIRA; BRECKENFELD, 2020, p. 5.

²⁹ OLIVEIRA, 2019, p. 34.

³⁰ COUTO; ARANTES, 2006, p. 47-49: “Sumarizando, a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes.”.

³¹ ARANTES, 2002, p. 305.

Destarte, um autoexame ou reflexão institucional merecem assento atual nas prioridades do *Parquet* a fim de que redescubra o caminho do equilíbrio e da autocontenção na busca de uma atuação que lhe permita retornar ao altar de legitimidade obtido com o empoderamento constitucional, no intuito de evitar que barreiras legislativas terminem por tolher sua grandeza no cenário da República e diminuir seu leque de atribuições e prerrogativas que se destinam à proteção e à sorte da nação.

1.3. Instrumentos de investigação, administrativos e processuais deferidos ao fiscal da ordem jurídica pela Constituição e legislação infraconstitucional para cumprimento da missão da instituição.

O ordenamento jurídico conformado, portanto, redesenhou o Ministério Público munindo-o com instrumentos de investigação, de recomendação, de fiscalização, de negociação e ações judiciais imbuído com o propósito de realizar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, a concretização de direitos sociais e assim, atingir a transformação social pretendida.

As ações civis públicas, as ações constitucionais, o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta ou compromisso de ajustamento de conduta foram avanços na extensão de poderes da instituição que permitiram que ela se tornasse um expoente na democracia brasileira com o fim de prevenção e repressão de ilícitos civis e penais e, primordialmente, visando a consecução de direitos e garantias fundamentais, culminando com o cumprimento dos objetivos e fins constitucionais.

Hugo Nigro Mazzilli conceitua o inquérito civil, definindo-o como um procedimento administrativo investigatório:

*“investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública coletiva. De forma subsidiária, o inquérito civil também se presta a colher elementos que permitam a tomada de compromissos de ajustamento ou a realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público; contudo, mesmo nesses casos, não se afasta a possibilidade de servir de base para a propositura da corresponde ação civil pública.”*³²

³² MAZZILLI, 1999, p. 46.

Importante registrar a exclusividade da titularidade do *Parquet* para o instrumento, haja vista que nenhum outro co-legitimado ao ajuizamento de ações constitucionais ou de ações civis públicas detém o poder de instaurá-lo e instruí-lo.

Utilizado pelo Ministério Público para apuração de danos a direitos massificados (difusos, coletivos e individuais homogêneos), o Inquérito Civil pode culminar com quatro possíveis direcionamentos: 1) o ajuizamento de uma ação coletiva; 2) a realização de termo de ajustamento de conduta; 3) o arquivamento do procedimento, ante a inexistência de fundamentação fática ou jurídica para atuação demandista ou resolutiva ministerial; 4) expedição de recomendação para que sejam adotadas as providências pertinentes para proteção ou consecução dos direitos atingidos, objeto da investigação, associada a uma das hipóteses anteriores.

Em se tratando de atuação ministerial para proteção de direitos individuais (e.g. criança ou adolescente ou idoso), não configura o inquérito civil, meio adequado para apuração de sua lesão, sendo cabível a instauração de sindicância simples ou de procedimento administrativo inominado, conforme previsto no artigo 26, inciso I, da Lei 8.625/93.

O poder de recomendação do Ministério Público se observa em norma constitucional (artigo 129, II), como também nos artigos 6º da Lei Complementar Federal 75/93 e 27, parágrafo único, inciso IV da Lei 8.625/93. Instrumento relevante que, embora não possua caráter vinculante, implica grande força moral, além de dar origem a implicações práticas preparatórias para outras medidas judiciais, obrigando a autoridade destinatária a divulgá-la e respondê-la por escrito ao órgão de execução expedidor. Parise, Almeida, Luciano e Almeida³³ discorreram sobre a utilidade do poder de recomendação ministerial como adequado à provocação prévia do autocontrole de constitucionalidade perante o poder legiferante competente. Sem dúvidas, um instrumento destinado a contribuir para proteção em abstrato e para efetivação de direitos constitucionais, destacando-se os de dimensão coletiva.

Neste momento, cabe destacar o instrumento previsto no artigo 5º §6º da Lei da Ação Civil Pública. *“O termo de ajustamento de conduta é o reconhecimento prévio, por parte da pessoa ou ente responsável pela ameaça de dano ou pelo dano causado a interesses ou direitos coletivos em sentido amplo, do pedido que naturalmente deverá ser formulado jurisdicionalmente , caso não haja acordo e tenha que ser ajuizada a ação civil pública respectiva.”*³⁴

³³ PARISE; ALMEIDA; LUCIANO; ALMEIDA, 2005, p. 16-7.

³⁴ ALMEIDA, 2007, p. 234.

Não obstante sua natureza jurídica estar inserida dentre as modalidades de autocomposição, não configura o Termo de Ajustamento de Conduta uma transação, mas uma espécie de solução amigável do litígio pela submissão³⁵. Sendo o *Parquet* um dos co-legitimados para seu manuseio, por mais essa via, torna-se possível a concretização de direitos fundamentais constitucionais, primordialmente, ante a sua natureza de título executivo extrajudicial.

A atribuição do Ministério Público na defesa de interesses individuais, nos termos da legislação pátria, perpassa pela interveniência, como regra, mas fortalece o viés demandista, diante de inúmeros diplomas que lhe concedem a legitimidade extraordinária para essas matérias. (Ações de Investigação de Paternidade – §4º do artigo 2º da Lei 8.560/92; Prestação De Contas, artigo 177 e 178 c/c artigo 550, todos do CPC; Alienação Parental – Recomendação CNMP 32/2016 e artigo 177 e 178 do CPC; Destituição Poder Familiar, Tutela, Alimentos e Guarda de menor em situação de risco – artigos 98 e 201 do ECA; Curatela, artigo 79 §3º da Lei 13.146/2015 c/c artigos 177 e 178 do CPC, etc.).

A legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizamento e intervenção em ações constitucionais se encontra prevista expressamente em diversos diplomas legais, indicando a intenção do legislador na garantia da promoção da transformação social mediante a consecução dos direitos e garantias fundamentais previstos na Carta Constitucional.

O direito processual coletivo brasileiro³⁶ veio se construindo a partir do manejo destes instrumentos e por via da legislação subsequente à jurisprudência que se assentava, embasada pela nova perspectiva constitucional.

A Ação Coletiva prevista na lei 7.347/85, com a terminologia clássica de Ação Civil Pública, ganhou natureza jurídica de garantia constitucional, quando de sua incorporação à Lei Fundamental, em seu artigo 129, III, figurando o *Parquet* como um de seus legitimados que mais a utiliza, fazendo-se presença constante no universo de atuação ministerial, posto destinar-se a defesa dos direitos fundamentais cuja proteção se encontra a cargo da instituição.

³⁵ ALMEIDA, 2007, p. 235: “Como é cediço, três são as modalidades de autocomposição: renúncia (abdicção da própria pretensão); transação (concessões recíprocas); e submissão (aderência à pretensão alheia, que no plano processual é o denominado reconhecimento jurídico do pedido).”.

³⁶ ALMEIDA, 2003, p. 480: “... o direito processual coletivo se biparte em direito processual coletivo comum, que se destina à tutela de direitos coletivos lesados ou ameaçados de lesão em decorrência de conflitos coletivos existentes no mundo da concretude, e em direito processual coletivo especial, que se destina ao controle em abstrato da constitucionalidade, cujo objeto de tutela é o interesse coletivo objetivo legítimo.”.

O Ministério Público ainda goza de legitimidade para atuação como *custos juris*, como parte adesiva ou como legitimado ativo subsidiário incidental, quando interveniente em Ação Popular disciplinada pela lei 4.717/65 (artigos 6º, §4º e 9º). Compete ao órgão atuar como órgão ativador e agilizador das provas, devendo também assumir o pólo ativo da ação constitucional em tela, quando da desistência do processo pelo autor original – sucessão processual –, haja vista figurar como parte assistencial que atua em nome da sociedade (*custos societatis*) e na defesa da ordem jurídica. Recebeu também do diploma a legitimidade ativa subsidiária obrigatória para hipóteses de inércia dos demais legitimados em executar o título judicial oriundo da ação principal, após seu trânsito em julgado (vide artigo 16).

O remédio constitucional, previsto no artigo 5º, inciso LXIX da CF e disciplinado pela lei 12.016/2009, destina-se a defesa de “*direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público*”. Antes de sua inclusão como garantia fundamental constitucional, o direito por ele tutelado cingia-se ao individual. Após esse marco, a tutela de todas as espécies de direitos passou a vigorar no ordenamento jurídico (vide inciso XXXV da Constituição Federal), trazendo assim o instrumento para o âmbito do direito processual coletivo.

Desta forma, o *Parquet*, com amparo no artigo 32, I da Lei 8.625/93 e no artigo 6º, VI da Lei Complementar Federal 75/93 (além da Lei Complementar Estadual 34/94 – Lei orgânica do MPMG, artigo 74, I) detém mais uma oportunidade de atuar em defesa de direitos fundamentais, mediante veículo processual individual ou coletivo (vide artigos 12 e 21 da Lei 12.016/2009). Seja como impetrante, seja como órgão interveniente, o Ministério Público possui presença indiscutível na tramitação do Mandado de Segurança Individual ou Coletivo. O artigo 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a legitimidade ministerial para ajuizamento de mandado de segurança em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente.

No mesmo diapasão, a previsão constitucional do Mandado de Injunção, por meio do artigo 5º, inciso LXXI e a regulamentação advinda com a Lei 13.300/2016, artigo 12, I, aliadas às previsões das Leis Orgânicas dos Ministério Públicos (Lei Complementar 75, artigo 6º, inciso VIII e Lei 8.625/93, artigo 80), empoderam a atuação ministerial para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ainda que superficialmente, fazendo um giro sobre os instrumentos processuais que embasam o direito processual coletivo especial, cumpre registrar a legitimidade ministerial para propositura da Ação direta com pedido declaratório de inconstitucionalidade por ação, da Ação direta com pedido declaratório de inconstitucionalidade por omissão, da Ação direta com pedido declaratório de constitucionalidade, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Ação Interventiva Federal, mediante atuação exclusiva do Procurador-Geral da República (vide artigos 36, III e 103, VI da Constituição Federal, §1º do artigo 2º da Lei 9.882/99) e da Ação Interventiva Estadual, atribuição exclusiva do Procurador-Geral de Justiça (vide artigo 129, IV da Constituição Federal).

Destarte, num primeiro momento, o perfil demandista foi incrementado por toda sorte de instrumentos e diplomas legais com o fito de que a instituição exercesse de forma absoluta suas atribuições. No entanto, a maturidade institucional adquirida ao longo dos anos e a necessidade de uma estratégia para o alcance da solução efetiva dos conflitos e problemas relacionados aos direitos nas sociedade, trouxe à luz a consciência de se desenvolver com maior dinamismo a atuação extrajudicial e resolutive do Ministério Público, ante a realidade fática de que os provimentos judiciais decorrentes de ações individuais ou coletivas não conseguem trazer verdadeira efetividade às demandas e aos conflitos, objeto dos pedidos levados ao Poder Judiciário. A decisão judicial é suficiente para a extinção do processo, mas, na maioria das vezes, não atinge o objetivo almejado e do qual necessita a sociedade, deixando de repercutir real transformação social.

A Carta Constitucional permitiu as bases da atuação resolutive ministerial mediante os já mencionados artigos 127 e 129. As Leis orgânicas das instituições se encarregaram de fornecer veículos para atuação extrajudicial.

A legislação infraconstitucional forneceu instrumentos para ampliação dessa postura resolutive com leis acerca de mediação e autocomposição – lei 13.140/2015. O Código de Processo Civil veio coroar essa tendência de fomento à autocomposição através dos artigos 165 a 175, 334, 695, 515, III, 725, VIII, além dos princípios insculpidos entre os artigos 3º e 6º que devem ser combinados com os artigos 176 a 179 da Lei Processual.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou resoluções e recomendações que laboraram para a construção da estrutura de legitimação da atuação ministerial nesta seara.

Cumprindo ainda ressaltar que o rol de atribuições constitucionais prevista no artigo 129 não se mostra exaustivo, a teor do que se obtém do conteúdo do inciso IX. Além disso, direitos e

garantias constitucionais fundamentais previstos na Carta Constitucional, não se configuram como *numerus clausus* consoante previsão do parágrafo segundo do artigo 5º, de sorte que, além dos já mencionados, diversos outros mecanismos legítimos de atuação poderão ser utilizados pela instituição para defesa da sociedade. Neste ponto, os projetos sociais incluem-se dentre estes instrumentos que vêm potencializar e qualificar a atuação social e resolutive do Ministério Público. Mediante Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3 de 31 de março de 2011 restaram regulamentados, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais (PROPS).³⁷

Todas essas peculiaridades da Instituição adquiridas com o ordenamento jurídico pátrio fizeram-na com poder, discricionariedade e autonomia para atuar de forma efetiva em defesa sociedade, percorrendo um caminho crescente e exitoso, ao longo dos últimos trinta e dois anos, que corroboraram não somente para incremento da atuação demandista ministerial (e parecerista), mas fez nascer também a vontade institucional de operar mudanças e de fortalecimento de sua atuação extrajudicial, com o viés resolutivo que vem demonstrando eficiência, efetividade e capacidade de transformação social, na consecução de direitos e garantias fundamentais. Esse perfil resolutivo e proativo vai ao encontro de sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além dos transindividuais.

2. ATUAÇÃO RESOLUTIVA E PROTAGONISTA MINISTERIAL

Cediço que o Ministério Público detém natureza institucional de garantia constitucional fundamental de acesso à justiça no Brasil, seu comportamento resolutivo no enfrentamento dos problemas e conflitos relacionados aos direitos cuja defesa constitui sua missão constitucional vem se desenvolvendo e, impõe-se que se faça presente na consciência institucional para sua multiplicação entre os membros.

³⁷ ENAM/CNMP/MJ – MANUAL DE NEGOCIAÇÃO E MEDIAÇÃO PARA MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, p. 123: “Recentemente, foi elaborada a Carta das Famílias, como resultado do I Simpósio dos Direitos das Famílias, realizado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, onde consta a utilização de Projetos Sociais como um dos mecanismos de atuação na tutela coletiva no direito das famílias, conforme registra um dos seus enunciados: ENUNCIADO 4. O órgão do Ministério Público com atribuição na área da tutela do Direito das Famílias poderá instaurar inquérito civil, expedir recomendações, tomar termo de ajustamento de conduta, coordenar projetos sociais e ajuizar ações coletivas, entre elas a ação civil pública (arts. 3º, 127, caput, 129, III, da CF/1988 e art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985). (aprovado por unanimidade)”.

Tanto é assim que o Conselho Nacional do Ministério Público e as administrações superiores de diversos Ministérios Públicos pelo país vêm se ocupando com sólida regulamentação sobre atuação resolutiva de seus membros, além de programas e projetos de fortalecimento e expansão deste perfil de atuação.

Caracteriza-se o Ministério Público Resolutivo pelo seu protagonismo, pela sua proatividade, pelo seu dinamismo, bem como pelas consequências inevitáveis decorrentes de seu exercício – Efetividade, Eficiência e Gestão de Resultados.

A definição apresentada por João Gaspar Rodrigues deve impregnar a consciência do órgão de execução de forma a se extrair toda a potencialidade desta postura e garantir o êxito na defesa dos direitos a serem tutelados pela Instituição:

“o Ministério Público Resolutivo como uma instituição que assume uma identidade proativa específica; que atua antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como prima ratio, a Justiça”³⁸.

Essa atuação no plano extrajudicial do *Parquet* há que ser perseguida como *prima ratio* e, somente depois de esgotados todos os mecanismos de pacificação social, de resolução de conflitos e de consecução de direitos, deve se investir o órgão de seu perfil demandista, destinando ao Poder Judiciário o conhecimento das questões conflituosas como a *última ratio*.

Dentro dessa perspectiva de ordenação sequencial de opções de atitudes (primeiro o extrajudicial, depois a demanda, como último recurso – não obtida a solução pela atuação resolutiva, a demandista surge de forma subsequente), sobressai o Promotor de Justiça como o grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, assumindo o protagonismo que lhe pertence, sustentado pelo ordenamento jurídico para defesa dos direitos massificados. Compete ao órgão decidir se vai solucionar as questões ou se delegará ao Poder Judicante essa função.

O perfil resolutivo do Ministério Público conjugado à natureza de suas funções e deveres constitucionalmente previstos transformam a Instituição em agente político articulador, intermediador, indutora de políticas públicas buscando concretas transformações na realidade social.

³⁸ RODRIGUES, 2015, p. 144.

Somente são experimentados pontos positivos caracterizadores dessa atuação resolutiva: Proatividade, Dinamismo, Intersetorialidade, Intercambialidade, Planejamento, Eficiência e Gestão de Resultados, segundo lineamentos ofertados por João Gaspar Rodrigues³⁹.

A já festejada proatividade revela-se como o atributo mais marcante da atuação resolutiva. Dispensando apresentações, consiste na iniciativa e em práticas visando equacionar e antecipar os desafios, considerando o caso concreto, além do planejamento para obtenção de resultados e a receptividade para novos paradigmas.

O dinamismo é inerente à proatividade, ligado à agilidade procedimental decorrente da atuação extrajudicial em contraposição à judicialização que, tradicionalmente, não conta com a extinção das demandas em tempo célere, diante dos diversos recursos, intervenções e entraves processuais postos à disposição das partes durante o confronto.

A essência da resolutividade implica articulação entre os diversos atores envolvidos nos conflitos, problemas e direitos que demandam solução. Sejam esses atores órgãos públicos, instituições ou múltiplos setores da sociedade civil, a interação entre eles, mostra-se indispensável para conjugação destes interesses, direitos e necessidades, ora contrapostas e ora coincidentes, mas que demandam ajustes. Algumas questões somente conseguem ser solucionadas mediante a cooperação e comunhão de conhecimentos, técnicas e experiências inerentes aos seguimentos e aos atores relacionados no debate.

Embora se traduza como um atributo desejado na atuação resolutiva, a busca pela intercambialidade (por um diálogo institucional interno) representa um desafio a ser ultrapassado. Diante dos princípios institucionais previstos na Constituição Federal, tem-se a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como conjunturas críticas endógenas de repercussão na gestão dos resultados a serem alcançados pela atuação por via deste perfil institucional.

O diálogo institucional interno entre seus membros deve ser marcado pela articulação e pela cooperação em parâmetros que mantenham íntegra a independência funcional, mas que permitam o desenvolvimento de uma política institucional voltada para a resolutividade.

O planejamento deve ser entendido, assim, sob duas perspectivas conciliáveis: a institucional, para fomento da atuação resolutiva com a criação de diretrizes para orientação e auxílio aos órgãos de execução; e a individual, marcada pela preservação da independência funcional.

³⁹ RODRIGUES, 2015, p. 144-155.

Toda política institucional implementada deve ser capaz de envolver, coordenar, capacitar e auxiliar os membros e servidores da instituição, sempre possibilitando uma margem de discricionariedade para a atuação pautada na independência funcional do órgão de execução. Hodiernamente, os Centros de Apoio Operacional (CAO)⁴⁰ têm cumprido com certa eficiência esse padrão. Normalmente, os Planos Gerais de Atuação, setorialmente, são estabelecidos pelos CAOs, traçando diretrizes e metas em consonância com os ditames do Plano Geral de Planejamento Estratégico da Instituição, aprovado para um interregno de tempo determinado. Estabelecidas as políticas e metas desejadas, se encarregam os CAOs de acompanhar e coordenar a execução das respectivas políticas públicas pelos Promotores de Justiça nas diversas Comarcas. Assim, estes Centros de Apoio contribuem para a uniformização da atuação funcional, fornecendo subsídios aos membros e coordenando respectivas atuações em busca do fortalecimento e do resultado das ações.

Criatividade e capacidade de adaptação a novos paradigmas são elementos de exigente presença na atuação resolutiva, porém, limitadas pelos ditames do ordenamento jurídico. Consiste na assunção, pelo órgão de execução, das responsabilidades relacionadas a resolução das questões e consecução dos direitos, muitas vezes admitindo-se inovações, ante a inexistência de fórmulas predefinidas.

Urge concluir que a efetividade e gestão de resultados se extrai do êxito alcançado com a atuação resolutiva. Pesquisas e estudos estatísticos têm o condão de demonstrar a realidade construída e servir de supedâneo para o fortalecimento institucional desse perfil destinado a transformação social. Redundam verdadeiro aprendizado institucional.

Em 2019, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, órgão integrante do Conselho Nacional do Ministério Público, coordenou revista jurídica colacionando estudos e iniciativas adotadas e vigentes perante as diversas Corregedorias dos Ministérios Públicos do país que demonstraram, principalmente, a nova postura adotada pelos órgãos correccionais no tocante aos novos paradigmas de avaliação da qualidade e da resolutividade de esforço e impacto social no âmbito das instituições.⁴¹

⁴⁰ SITE MPMG – [http://www.mpmg.mp.br/áreas de atuação/Centros de Apoio Operacional](http://www.mpmg.mp.br/áreas%20de%20atua%C3%A7%C3%A3o/Centros%20de%20Apoio%20Operacional): - “Os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça (CAO) são órgãos auxiliares da atividade do Ministério Público. Entre suas finalidades estão as de orientar e sistematizar as ações dos órgãos de execução. Cabe a eles estimular a integração e o intercâmbio entre as Promotorias de Justiça que atuem na mesma área e tenham atribuições comuns”.

⁴¹ CNMP – REVISTA JURÍDICA DA CORREGEDORIA NACIONAL. “Qualidade, Resolutividade e Transformação Social”. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Volume VII, 2019.

Não obstante a relevância desta postura resolutiva ministerial, o que sempre imperou junto às instituições foi a predominância do perfil demandista, bem como do parecerista, considerando o momento e a natureza das atribuições. Contudo, fatores endógenos (*movimento institucional e individual*) e exógenos (*crescente legislação, a complexidade das questões e problemas a serem solucionados aliados à incapacidade do Judiciário de absorver toda a demanda e efetivamente atingir a solução adequada*) têm aclarado a perspectiva do pensamento institucional, seu autoconhecimento e, direcionado o Ministério Público para esse perfil em ascensão. Políticas institucionais de fomento desta visão têm sido priorizadas.

Mediante tese apresentada no XXII Congresso Nacional do Ministério Público, Thyego de Oliveira Matos⁴² propôs enunciado de uma política institucional ministerial permanente de fomento da utilização de meios consensuais de resolução de conflitos mediante capacitação permanente de membros e servidores. Esta visão tem sido encampada por diversos Ministérios Públicos Estaduais, destacando-se o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seus projetos e programas vigentes.

O movimento pela utilização adequada de métodos pacíficos autocompositivos para solução de conflitos, controvérsias e problemas no sistema de justiça nasceu com alcance mundial⁴³, tendência decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso.

Desde 2004, a assinatura pelo Brasil do primeiro de dois Pactos Republicanos de Estado em busca de um Judiciário mais célere, contando com a adesão do Presidente da República, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Presidente do Senado e do Presidente da Câmara dos Deputados, deu origem, a seguir, a Emenda Constitucional 45/2004 que criou os Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. A assinatura do segundo pacto ocorreu em 2009, projetando objetivos mais avançados por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.

Assim, tendo por objetivo consolidar uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, o CNJ editou a Resolução

⁴² MATOS, 2017.

⁴³ ENAM/CNMP/MJ – MANUAL DE NEGOCIAÇÃO E MEDIAÇÃO PARA MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, p. 49: “Professor de Direito das Universidades de Florença e de Stanford, Cappelletti foi responsável pela coordenação de três projetos destinados a estudar e aprofundar a temática do acesso à justiça no mundo, tanto em relação à adequada e acessível representação em juízo, quanto no que diz respeito à qualificação da Justiça e ao surgimento de métodos alternativos de solução de controvérsias. Concebidos originalmente como “Projeto Florença”, esses estudos contaram com a colaboração de juristas de aproximadamente 25 países em quase todos os continentes e resultaram no chamado “Movimento pelo acesso à justiça”, que vem desde então revolucionando o direito de vários países, inclusive o brasileiro”.

125/2010, seguido pelo CNMP que, em final de 2014, através da Resolução 118 vem cumprindo seu papel de fortalecer a dimensão resolutiva do Ministério Público, criando diretrizes para atuação dentro do âmbito de criação de políticas e projetos que incentivem o uso das técnicas de negociação, da mediação e dos processos desenvolvidos na perspectiva de uma justiça restaurativa, além de outras técnicas autocompositivas.

O empenho do Conselho Nacional do Ministério Público no desenvolvimento da postura resolutiva ministerial se traduziu ainda pela edição da Carta de Brasília – acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público - aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do CNMP, realizado em setembro de 2016, que traça premissas para a concentração do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas ao perfil resolutivo com o intuito de transformação social. E ainda, em março de 2017, o CNMP expediu a Recomendação 54, também como parte de disseminação da política nacional de incentivo a autocomposição quando em seus dispositivos fomenta a resolução extrajudicial de conflitos e conceitua a atuação resolutiva:

“Art. 1º (...).

§1º – Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir e solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.”

Nesta esteira de implementação de uma nova política institucional de acesso à justiça, o Ministério da Justiça do Brasil, através de sua Secretaria de Reforma do Judiciário, editando a Portaria Ministerial nº 1.920/2012, criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM) que busca concretizar objetivos que se resumem pela disseminação de técnicas de resolução extrajudicial de conflitos, pela capacitação e aperfeiçoamento dos operadores do direito, estudantes e professores de direito, agentes de mediação comunitária, servidores do Ministério da Justiça, além de membros de outros órgãos, entidades ou instituições (vide artigo 1º).

Posto que protagonista no estabelecimento dessa nova tendência resolutiva para pacificação de conflitos, em 2013, mereceu o Ministério Público de Minas Gerais o pioneirismo da fundação da primeira unidade descentralizada do ENAM, dedicando-se a formação de técnicos mediante cursos, além da utilização do espaço para a prática de negociações e mediações de diversos

conflitos. Neste mesmo ano, o CNMP envidou esforços para que em 2014 fosse confeccionado o *“Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público”* para fomento e orientação dos membros, a nível nacional, acerca desta cultura novel de modelo de atuação.

A negociação, a mediação, a conciliação e os processos restaurativos se apresentam, portanto, como garantidores de pacificação social, da resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas de forma efetiva e servindo-se para satisfação da demanda de acesso ao sistema de justiça pela sociedade. Sendo utilizados pelo Ministério Público, redundam na ampliação da sua legitimação social, bem como na obtenção da resolução consensual humanizada dos casos, das causas e conflitos levados à sua apreciação.

Entende-se por negociação, o método autocompositivo de solução de conflitos que permite que as partes cooperem para alcançar o máximo de benefícios possíveis, através de um acordo que cria e obtém valores e resultados, considerando seus interesses. No site do MPMG, encontra-se registrado que *“a negociação é um processo ético de diálogo entre partes em conflito, através do qual, após a geração conjunta de opções e sua avaliação, elas tentam chegar à solução autocompositiva que melhor atenda aos interesses de todos”*.

O artigo 8º da Resolução CNMP 118/2014 recomenda a negociação *“para controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em sua condição de representante adequados e legitimado coletivo universal”*.

Depreende-se do parágrafo primeiro do artigo 1º da Lei 13.140/2015 ser a Mediação a *“atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”*. Nela o mediador exerce um papel de veículo de comunicação entre os interessados, um facilitador do diálogo entre as partes, direcionando-as à compreensão de seus direitos, interesses e questões postos sob litígio para que encontrem, por si mesmos, a solução mais adequada para extinção de suas demandas, obtendo benefícios mútuos, ainda que mediante concessões recíprocas, mas decididas por elas mesmas.

Indicou a Resolução CNMP 118/2014 a mediação em seu artigo 9º *“para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes”*.

A conciliação por sua vez, vem definida pela doutrina como *“técnica de autocomposição em que um sujeito imparcial intervém para, mediante atividades de escuta e investigação, auxiliar*

*os contendores a celebrar um acordo, se necessário expondo vantagens e desvantagens em suas posições e propondo saídas alternativas para a controvérsia (sem, todavia, forçar a realização do pacto). Sua realização pode ser verificada no contexto negocial ou no âmbito judicial. Pode ser ou não exitosa; no primeiro caso, conduz à transação”.*⁴⁴

Mas uma vez a Resolução CNMP 118/2014 descreve a aplicabilidade da conciliação no âmbito do Ministério Público, através dos artigos 11 e 12:

“Art. 11. A conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias e conflitos.

Art. 12. A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação.”

Importa registrar, nesse momento, que embora exerçam tanto o mediador como o conciliador papel de catalisador da solução negociação do conflito, difere a mediação da conciliação, principalmente porque nesta o conciliador, detendo participação mais ativa no processo de negociação, pode sugerir soluções para o litígio, ao passo que o mediador apenas se presta ao serviço de interlocutor, facilitador do diálogo entre as partes, auxiliando-os a compreender as questões e os interesses em conflito.

Processos restaurativos ou práticas restaurativas denominam-se técnicas e metodologias de resolução positiva de situações de conflito, objetivando-se restauração de vínculos. Anderson Lima⁴⁵ expõe que ao lidar com conflitos e violências, mediante práticas restaurativas, persegue-se o entendimento entre as partes, aclarando-se as motivações e necessidades das atitudes dos envolvidos, restaurando os relacionamentos, sem distinguir-se culpados de vítimas ou mesmo punições:

“As práticas restaurativas oportunizam espaços de diálogo e tanto podem ter uma aplicação preventiva (visando evitar atos violentos ajuda, orientando, quanto à questão de um conflito) quanto a uma aplicação reparadora, responsabilizadora e reintegrativa (posterior a um ato de violência). Para ambos, é elaborado um acordo contendo as ações e atitudes que as pessoas passarão a tomar para lidar com o ocorrido de forma positiva, para assumir compromissos que evitem o surgimento de novos danos e favoreçam a reintegração comunitária”.

⁴⁴ TARTUCE, 2008, p. 296.

⁴⁵ LIMA, 2018, p. 10

A recomendação da utilização das práticas restaurativas também se encontra disposta por meio dos artigos 13 e 14 da Resolução 118/2014:

“Art. 13. As práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu (s) autor (es) e a (s) vítima (s), como o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos.

Art. 14. Nas práticas restaurativas desenvolvidas pelo Ministério Público, o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social.”.

A Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 225 de 31 de maio de 2016 apresenta definição acerca da Justiça Restaurativa que se mostra importante para elucidar que embora tenha sido inicialmente pensada para responder a questões e consequências decorrentes de crimes, contravenções e atos infracionais, atualmente, permite aplicabilidade em qualquer campo, inclusive o não penal.

Na busca pelo distanciamento da “cultura da sentença”, todos esses métodos de autocomposição são amplamente utilizados pelo Ministério Público, cingindo-se a escolha à adequação da natureza da técnica com o direito em conflito.

A par das correntes e modelos existentes na doutrina pátria e mundial acerca da negociação e da mediação⁴⁶, é permitido se estabelecer uma correlação entre o Ministério Público e o modelo de negociação integrativa, haja vista ser esta a que mais se aproxima das atribuições da instituição, posto ser seu dever zelar pela justiça, pela defesa do ordenamento jurídico, da sociedade e dos direitos e garantias fundamentais, além da circunstância de lhe ser vedado transigir sobre diversos

⁴⁶ ENAM/MJ/CNMP, Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, 2014, p. 129-134: “A doutrina estrangeira geralmente destaca dois modelos de negociação. Na negociação distributiva as partes competem pela distribuição de um valor fixo. Nesse modelo, o que se questiona é qual das partes irá conseguir o maior valor. Portanto, como consta no guia de negociação da Harvard Business Essentials, a ganância de uma das partes se faz às expensas da outra. Já no modelo de negociação integrativa, as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, de modo a integrar seus interesses a um acordo que cria ou obtém valores. (...). Por outro lado, em relação à mediação, observa-se que há também vários modelos. Convém destacar aqui alguns deles. Há o modelo de Harvard, que adota os métodos da negociação cooperativa, regida por quatro princípios informadores, bem delineados por John M. Haynes: a) a separação das pessoas do problema; b) a concentração nos interesses e não nas posições; c) a necessidade de inversão das opções de ganhos mútuos; d) a insistência em critérios objetivos. Há o modelo narrativo sistêmico, desenvolvido por Sara Cobb, que aborda a mediação como sendo um processo de comunicação entre as partes e seu objetivo é contribuir para que os mediados transformem suas histórias, assim como a maneira de interpretar e de falar a respeito do conflito. As técnicas comunicacionais são fundamentais nesse modelo de mediação. Por outro lado, destaca-se o modelo de mediação transformadora, desenvolvido por Joseph P. Folger, em que o mediador deve se comportar para transformar as relações dos mediados, de modo a valorizá-los na condição de pessoas. Nesse modelo o conflito é concebido como uma oportunidade de mudança e de transformação moral, o que traz a ideia de aumento do poder dos mediados (empowerment).”.

bens juridicamente tutelados (em consonância ainda com os artigos alhures mencionados contendo as recomendações do CNMP).

No tocante as técnicas de mediação para emprego em sua atuação, a adoção de combinações adequadas às realidades postas no conflito serão parte da atuação diária do *Parquet*, devendo decidir pela informalidade como em casos de mediação comunitária ou pela formalidade, quando operando em casos de mediação familiar de grande conflituosidade.

Ainda com ilustrações de correlação entre a atuação ministerial e a eleição de método autocompositivo mais favorável, tem-se que a negociação é recomendável para solução de controvérsias ligadas a defesa de direitos e interesses da sociedade ou mesmo para solução de problemas referentes a formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.

Noutro giro, a mediação é recomendada à instituição para solução de litígio acerca de relações jurídicas nas quais é relevante a ação direta e voluntária, dos litigantes, seguindo-se pela conciliação que melhor se destina a controvérsias relacionadas à atuação ministerial como órgão interveniente.

Finalmente, o Ministério Público e os processos restaurativos se amoldam quando as situações a serem dirimidas exigirem a busca pela reparação dos efeitos de uma infração pela via da harmonização entre as partes (e.g. autor e vítima) a fim de se obter a restauração de um convívio social ou a pacificação de relacionamentos. As partes participariam conjuntamente para a formulação de um plano restaurativo para reparação ou minimização do dano com a reintegração do infrator e a pacificação social.

Destarte, estabelecidas, institucionalmente, as diretrizes para o fomento, o planejamento e a implementação do perfil resolutivo pelo órgão regulador do Ministério Público Brasileiro, prosseguiu a Instituição, por meio das respectivas administrações superiores, normatizando a atuação extrajudicial voltada a pacificação social por via dos meios alternativos adequados de solução de conflitos.

A título ilustrativo, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, diversos atos normativos estruturaram a instituição com a criação e núcleos de orientação, fomento e realização de mediação e demais veículos autocompositivos, além de formação de *experts* a partir de treinamento de membros e servidores.

A Resolução do Procurador Geral de Justiça nº 17 de 25 de fevereiro de 2015 instituiu o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição – NINA – como órgão integrante do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, discorrendo sobre suas atribuições que objetivam, primordialmente, a implementação local da política nacional de incentivo à autocomposição, destacando-se a interlocução com outros Ministérios Públicos e parceiros; proposições para realização de parcerias e convênios para fins da resolução do CNMP 118; estímulo a programas de negociação e mediação comunitária, escolar e sanitária, entre outras; capacitação e treinamento de membros e servidores do MPMG em mecanismos de autocomposição (negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e as convenções processuais); etc.

Também foi criado, no âmbito do MPMG, o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – NUCAM – através da Resolução PGJ 106 de 6 de dezembro de 2012 que se ocupa, dentre outras diversas atribuições, de articular e orientar a atuação dos órgãos de execução na mediação e negociação de conflitos ambientais complexos, envolvendo empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, caracterizados como classe 05 ou 06 do licenciamento ambiental estadual.

“O NUCAM visa ampliar as condições de acesso à Justiça, a partir da reafirmação e difusão de uma cultura preventiva e resolutiva dos conflitos que envolvam empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, por meio de instrumentos extrajudiciais, como o compromisso de ajustamento de conduta e recomendação. Assim, o Núcleo busca promover a função preventiva da responsabilidade ambiental como um sistema integrado com os demais instrumentos de comando e controle do Estado, sobretudo com o estabelecimento de mecanismos céleres, rigorosos e eficazes de preservação dos recursos naturais”⁴⁷.

Com efeito, a política nacional de fomento, incentivo e para a viabilidade de atuação resolutiva ministerial vem sendo efetivamente implementada, nacionalmente, a partir do engajamento de todos os órgãos competentes responsáveis pela normatização do assunto, para municiar os Ministérios Públicos Nacionais em seu mister.

2.1. Potencialidades e Limites da Negociação e Mediação conduzida pelo Ministério Público

A atuação resolutiva ministerial voltada para utilização de métodos autocompositivos de solução de controvérsias, conflitos ou problemas defere à Instituição potencialidades, mas também

⁴⁷ SITE MGMG: [Página Inicial](#) » [Conheça o MPMG](#) » [Escola Institucional](#) » Negociação e Mediação

são encontrados limites, cujo entendimento exige breve explanação acerca de três questões: a indisponibilidade pelo Ministério Público em relação aos direitos que deve defender e os limites por ela impostos à autocomposição; essa atuação do *Parquet* como via para concretização de direitos; e a legitimidade da autocomposição conduzida pelo órgão de execução ministerial.

Portanto, inicialmente, de suma importância se mostra situar a indisponibilidade pela Instituição dos direitos que busca defender quando em um processo de autocomposição.

Cediço não ser o Ministério Público titular dos direitos que são objeto da composição, não se olvida que extrajudicialmente atuará para viabilizá-la. Daí a importância de se perquirir sua legitimidade.⁴⁸

Direitos metaindividuais, como os difusos e coletivos, não são passíveis da legitimidade ordinária prevista no artigo 18 do Código de Processo Civil, mas o Ministério Público atuará como

⁴⁸ DIDIER JR; ZANETTI JR., 2019, p. 209-211: “Três foram as correntes que se estabeleceram: a) legitimização ordinária, b) legitimização extraordinária; c) legitimização autônoma para a condução do processo. Existem ainda alguns autores que simplesmente contestam a possibilidade de engajar a legitimização coletiva nas categorias tradicionais, sem optar expressamente pela terceira corrente, mas alegando fundamentos muito próximo de teoria do direito, dando ênfase à autonomia e à exclusividade da tutela coletiva; defendem, enfim, que se constitui um *tertium genus*. (...)”

Legitimação ad causam ordinária e legitimização ad causam extraordinária são conceitos jurídicos fundamentais processuais. Há legitimização ordinária quando se atribui a um ente o poder de conduzir validamente um processo em que se discute uma situação jurídica de que se afirma titular. Há legitimização extraordinária quando se atribui a um ente o poder de conduzir validamente um processo em que se discute situação jurídica cuja titularidade afirmada é de outro sujeito. Na legitimização ordinária, age-se em nome próprio na defesa dos próprios interesses; na legitimização extraordinária, age-se em nome próprio na defesa de interesses alheios. (...)

Com o desenvolvimento do processo coletivo, naturalmente houve a tendência de buscar o enquadramento da legitimização ad causam coletiva em uma das categorias mencionadas.

Como a legitimização extraordinária pressupõe a autorização do ordenamento jurídico (artigo 18, CPC brasileiro), houve quem defendesse que a legitimização para o processo coletivo era ordinária: a associação civil iria a juízo defender seus interesses institucionais. Esta tese justificava-se historicamente em um tempo em que não se consagrara de lege lata o extenso rol de legitimados coletivos atualmente existente (art. 5º, Lei n. 7.347/1985, p. ex.). Defendia-se a legitimização ordinária como uma estratégia de ampliação do acesso à tutela jurisdicional coletiva. Atualmente, não faz mais sentido defender essa tese, que de resto não é tecnicamente correta: o legitimado à demanda coletiva não vai a juízo na defesa de interesse próprio; o objeto litigioso do processo coletivo é uma situação jurídica de que é titular um grupo (coletividade), que não é legitimado para defendê-la em juízo; o interesse institucional não é objeto do processo coletivo; ele é apenas a causa da atribuição da legitimização coletiva a determinado ente.

A legitimização ao processo coletivo é extraordinária: autoriza-se um ente a defender, em juízo, situação jurídica de que é titular um grupo ou uma coletividade. Não há coincidência entre o legitimado e o titular da situação jurídica discutida. Quando não há essa coincidência, há legitimização extraordinária – esta é a posição adotada por este Curso, que de resto parece ser a majoritária na jurisprudência brasileira, muito embora ainda não tenha sido pacificada na doutrina. (...)

Não obstante, houve quem reputasse imprescindível a criação de uma terceira espécie de legitimização ad causam, apta a explicar o que ocorre no âmbito da tutela coletiva. Propôs-se, então, a designação legitimização autônoma para a condução do processo – tratar-se-ia de tradução de uma categoria desenvolvida pela doutrina alemã: (...). A proposta justificava-se da seguinte maneira: o legitimado não vai a juízo na defesa do próprio interesse, portanto não é legitimado ordinário, nem vai a juízo na defesa de interesse alheio, pois não é possível identificar o titular do direito discutido”.

legitimado coletivo, em nome próprio para a defesa de direitos que pertencem a um agrupamento humano de titulares de direito, o que para parte da doutrina tratar-se-ia de hipótese de substituição processual, enquanto outros assentiriam para uma legitimidade autônoma para condução do processo.⁴⁹ Essa legitimidade ministerial estende-se para fora dos limites de um processo judicial, ante a gama de instrumentos de atuação extrajudicial conferidos à Instituição pelo ordenamento jurídico.

Avaliando-se situação referente a legitimidade para defesa de direitos individuais homogêneos – titulares identificáveis que podem defender seus interesses individualmente em juízo – , onde a tutela coletiva vem como uma opção legislativa, figuraria o *Parquet* para a maior parte da doutrina como legitimado extraordinário ou substituto processual – parágrafo único do artigo 18 do Código de Processo Civil.⁵⁰

A despeito destas divergências de caracterização de natureza jurídica, sempre legitimado coletivo, o Ministério Público atuará processual e extraprocessualmente, devendo observar que dos direitos que defende não poderá dispor ou renunciar. Assim, esta indisponibilidade dos direitos massificados remete a conclusão, para muitos, da impossibilidade de negociação em tutela coletiva pelo *Parquet*. Alguns aquiescem sequer existir margem para composição consensual diversa do reconhecimento pelo réu dos direitos em litígio, quando estes forem individuais indisponíveis de incapazes.

Reflexões como as anteriores, limitadoras da atuação ministerial em sede de composição em direitos coletivos, se fundamentam na premissa de que negociações ou demais métodos autocompositivos implicariam disposição de direito, fundindo-se ao entendimento do direito privado acerca das transações.

Notório é que a negociação em tutela coletiva não admite concessões ou renúncias sobre o conteúdo dos direitos que ampara, por iniciativa de seu legitimado coletivo, ao contrário do que ocorre nas transações do direito civil. Contudo, a realização de negociação em tutela coletiva é perfeitamente viável e frequente, sem que haja disposição dos direitos coletivos pelos legitimados a sua defesa.

⁴⁹ GAVRONSKI, 2014, p. 151.

⁵⁰ GAVRONSKI, 2014, p. 152: “*Nesse sentido, toda a doutrina antes citada à exceção de Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr., que entendem, como registrado em nota acima, que mesmo para os direitos individuais homogêneos a legitimidade é autônoma para a condução do processo, dado que eles são apenas abstratamente considerados. Em nosso entender, se assim fosse, não se poderia admitir a intervenção dos titulares dos direitos individuais na fase de conhecimento da ação coletiva destinada a defende-los, como o faz explicitamente a lei (art. 94, CDC)*”.

Segunda questão de imprescindível enfrentamento revela o Ministério Público como operador da concretização de direitos através de métodos autocompositivos. Inafastável a conclusão de que o Ministério Público, ao negociar ou servir de mediador ou conciliador, em sede de tutela coletiva, exercita e obtém concretização de direitos ao interpretar o caso concreto. A expedição de recomendações que buscam soluções consensuais de controvérsia jurídica ou a negociação realizada em termos de ajustamento de conduta, implicam concretização de direitos, posto haver a interpretação do direito aplicado ao caso concreto.

Esta atividade atrelada a atuação extrajudicial do *Parquet* guarda correspondência com a atuação judicial de aplicação do direito ao caso concreto que conduz à concretização de direitos. Conferiu o ordenamento jurídico pátrio ao Ministério Público sua inclusão no rol de intérpretes e concretizadores de direitos.

“Assim, quando o membro do Ministério Público, num TAC ou numa Recomendação, especifica as condições de modo, tempo e lugar para implementação de determinado direito ou o conteúdo de algum conceito jurídico indeterminado, ou, ainda identifica as consequências de aplicação de determinada regra ou princípio jurídico para, no caso concreto, bem definir as obrigações do apontado responsável pela ameaça ou lesão a direitos coletivos que são necessárias para prevenir ou corrigir uma ou outra, não está dispondo desses direitos, mas antes os concretizando, vale dizer, interpretando-os à luz do caso concreto e definindo os elementos essenciais para sua efetiva implementação. Bem ao contrário de disposição, o que se está fazendo é afirmar o direito e definir condições e especificações sem as quais sua efetividade ficaria prejudicada.”⁵¹

Cumprе ressaltar, porém, que a coisa julgada é a principal diferença entre a concretização de direitos efetuada pelo Ministério Público, quando legitimado coletivo e a perpetrada pelo Poder Judiciário. Enquanto as decisões judiciais são marcadas pela definitividade decorrente da coisa julgada, a atuação ministerial que importa concretização de direitos pode ser revista, judicialmente, por outro legitimado, quando este entender (e comprovar) a ocorrência de nulidades, excessos ou irregularidades que sejam passíveis de correção judicial.⁵²

Por fim, impõe-se finalizar a análise da legitimidade do Ministério Público frente aos limites e potencialidades decorrentes de sua atuação resolutiva extrajudicial como negociador ou mediador mediante dois fundamentos essenciais: o consenso válido dos titulares do direito e a viabilidade da solução jurídica ou da concretização do direito dentro do ordenamento jurídico.

Como negociador, mediador ou conciliador deve o órgão de execução laborar para a garantia da liberdade dos compromissários ao se obrigarem, da certeza de sua compreensão e

⁵¹ GAVRONSKI, 2014, p. 156.

⁵² GAVRONSKI, 2014, p. 163-164.

entendimento acerca de seus direitos e deveres, além da escolha do conteúdo da solução por meio da autocomposição.

Outrossim, deve restar assegurado que a solução jurídica obtida pela autocomposição ou o direito então concretizado configura-se como correto segundo o ordenamento jurídico vigente.

2.2. Técnicas de Negociação e a Mediação no âmbito do Ministério Público

A Escola Nacional de Mediação e Conciliação, elaborando o Manual alhures mencionando⁵³, divulgou técnicas, regras, cronogramas e planejamentos atinentes ao desenvolvimento de negociação, mediação e demais métodos autocompositivos no âmbito dos Ministérios Públicos brasileiros.

Resumidamente, merecem ser destacados alguns pontos que concedem entendimento profícuo e essencial sobre o tema.

Técnicas de negociação se destinam ao tratamento para estabelecimento de consenso tanto em relacionamentos instantâneos, quanto para aplicação em redes de parceria e trabalho. No âmbito institucional deve fazer parte da dinâmica relacional quando entre entes públicos – *negociação interinstitucional* –, entre entes públicos e privados, entre entes públicos e a comunidade ou no âmbito interno de uma instituição – *negociação intrainstitucional* –, entre agentes públicos e privados – *negociação interpessoal* – e ainda no próprio agente negociador, internamente – *negociação intrapessoal*.

Inquestionável a inexistência de uma fórmula única para as negociações, mas pressupondo-se o aprendizado como inerente e essencial ao intento, alguns parâmetros impendem ser observados.

Buscando-se o aprendizado dos envolvidos a reflexão se mostra como a principal técnica a ser observada a partir da extração das experiências presentes, passadas e futuras dos envolvidos com o objetivo de individualizar condutas que necessitam ser afastadas e outras fomentadas visando encontrar as soluções mais adequadas à resolução das controvérsias.

Toda a atuação do negociador obrigatoriamente deverá estar marcada pela ética que se coaduna com valores e posturas universalizáveis e comumente aceitos para o sucesso da interlocução.

⁵³ Página 33 desta Monografia.

Negociação e comunicação estão ligadas intrinsecamente. Sem uma comunicação efetiva, impossível se efetuar uma negociação. Portanto, impõe-se a valorização dos interlocutores, sujeitos no processo, mediante a adoção de alguns postulados que servirão de norte para amenização dos conflitos e administração dos problemas.

Atentar-se para a quantidade de informações dispostas no processo de negociação evita o desequilíbrio que pode surgir, por meio de uma percepção de menor valia de uma parte em relação a outra, e acarretar uma incompetência comunicativa que obstaculizará a dinâmica empreendida.

O postulado da qualidade guiado pela veracidade das informações e dos discursos colhidos também repercutirá na sorte da comunicação entre os negociantes. Ainda que existam versões divergentes para um mesmo fato, a competência comunicativa estará dependente do seu grau fidedignidade. A sinceridade conduz os interlocutores a aceitarem a negociação como uma ferramenta efetiva de auxílio para solução ou conjugação de direitos e interesses, afastando-se o caráter de disputa que inicialmente lhes transparece.

Estabelecer a relevância das informações prestadas para utilização no processo de negociação, aproxima as partes e evita digressões que venham a desviar a coesão de objetivos dos envolvidos. A linguagem, neste particular, deve estabelecer união, inclusão das partes na dinâmica, uma vez que administrada sem essa preocupação, posto que instrumento de exercício de poder, pode vir a comunicar desigualdade de condições entre as partes do conflito e afastá-las do consenso.

Outro postulado importante refere-se a forma como as informações são transmitidas, haja vista ser imprescindível a compreensão de todos os ritos e ações desenvolvidas na negociação pelos sujeitos envolvidos no conflito. O impacto deste quesito reflete inclusive na escolha e na coerência entre as modalidades de comunicação – *verbal*, *não verbal*, *etc.* – para que não se apresente cenário em que aquilo que é comunicado não seja observado na atuação, no comportamento.

O cuidado na observância desses postulados determinará a sorte do processo de negociação, evitando falhas que impliquem irreversibilidade de resultados e fulminem a negociação.

Assim, didaticamente, podem ser apresentadas fases no processo de negociação que, necessariamente, não obedecem a uma ordem rígida cronológica, mas, preferencialmente, conduzem a uma organização procedimental desejada: planejamento; contato; objetivação da negociação; conclusão e formalização; e, implementação.

O planejamento perpassa pela definição de questões e elaboração de um roteiro de negociação, aliado à coleta de informações, dados e argumentos de apoio, a definição de metas a

serem alcançadas (e não meros desejos das partes), das expectativas e preferências de um possível resultado e a adoção das estratégias correlatas.

A fase de contato refere-se a adoção de todas as medidas necessárias a construção de um relacionamento entre as partes destinada a composição que deve contar com a administração de elementos designados na doutrina como interesses centrais, tais como, o estabelecimento de identificação entre os interlocutores; a autonomia decorrente do desejo pessoal de acatamento por outrem das decisões por ela tomada; a certeza do *status* ou ciência do papel desempenhado por todos os envolvidos no processo de negociação; além de credibilidade, fidedignidade, sociabilidade, solicitude, empatia, etc., ou seja, todos os fatores com potencial construtor de um bom relacionamento.

Não se pode esquecer da relevância da preparação do ambiente para a negociação que deve proporcionar um mínimo de comodidade aos interlocutores.

Seguindo para a fase da objetivação da negociação, pode-se considerar residir esta na oportunidade em que os negociadores poderão discutir as questões relativas ao objeto controvertido, dedicando-se a comunicação, fala ativa, escuta, percepção, e às defesas contra táticas competitivas que podem advir das partes, surgindo no curso do processo, etc.

Finalmente, a formalização do acordo deve ocorrer de forma a proporcionar a redação dos resultados obtidos na negociação de forma clara, concisa e objetiva, facilitando a compreensão para evitar entraves quando de sua implementação.

No mesmo diapasão, se apresenta o panorama acerca da mediação, seu conceito, seus objetivos, suas etapas e ferramentas, além do papel do mediador, enquanto assunto discorrido no Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público editado pela ENAM.

Registrando-se que as técnicas de negociação abordadas anteriormente comportam adaptação para atuação do mediador e vice-versa, merecem ser mencionadas as etapas do processo de mediação que também detém a marca da flexibilidade diante da necessidade de adequação da intervenção às peculiaridades do caso. Portanto, em grande parte das mediações, vislumbra-se a presença das fases de pré-mediação, da mediação propriamente dita e do acordo.

A etapa da mediação propriamente dita caracteriza-se pela abertura ou apresentação, seguida pela exposição das questões pelas partes e escuta ativa do mediador que se empenhará em *“investigar as questões, interesses e sentimentos por meios de perguntas, utilizando resumos e paráfrases, testando a compreensão do que foi dito, reforçando os pontos convergentes e*

identificando divergências, fazendo a ordenação dos assuntos a serem tratados, analisando os dados coletados e manejando os sentimentos observados”.⁵⁴

A fase da pré-mediação, muitas vezes dispensável, quando ocorrente vem integrada à abertura da mediação. No entanto, sua utilidade se justifica por ser a oportunidade de análise do caso e verificação de sê-lo passível de mediação, diante dos possíveis óbices que impedem o procedimento.

Para fins de esclarecimento, contraindica-se a mediação em situações nas quais se vislumbra a ocorrência de abuso de crianças e adolescentes, doenças mentais em uma das partes mediadas, dependência química ou todo e qualquer aspecto ou circunstância que seja capaz de retirar do indivíduo sua capacidade civil ou de entendimento, elemento que interfere na liberdade volitiva, requisito indispensável aos objetivos da mediação e também às tratativas e eventuais acordos. Há ainda entendimentos divergentes acerca da possibilidade ou não de mediação em processos que incluam violência doméstica.

Destarte, a etapa do acordo é resultado da atuação do mediador para obtenção das soluções encontradas pelas partes, oportunidade em que estudarão as opções de solução e sua viabilidade de sucesso para resolução dos problemas e conflitos, redundando na redação final do acordo.

Cumprido frisar que mesmo que da mediação não resulte acordo, o mediador quase sempre obtém e, certamente, deve ressaltar para as partes os aspectos positivos desenvolvidos com o procedimento como o êxito no transcurso do diálogo (muitas vezes marcados por graves obstáculos), o aprimoramento da comunicação dos mediados, a oportunidade que tiveram de ouvir um ao outro (e serem ouvidos), além da identificação dos pontos convergentes.

2.3. Atuação resolutiva ministerial nos diversos setores

Competindo ao Ministério Público Brasileiro, encampando as diretrizes fixadas pelo CNMP, implementar e adotar mecanismos de tratamento adequado de conflitos, controvérsias e problemas, destacando-se a negociação, a mediação, a conciliação e os processos restaurativos, além de prestar atendimento e orientação ao cidadão acerca de tais mecanismos, cumpre discorrer, neste momento, sobre os variados campos de atuação resolutiva ministerial.

⁵⁴ ENAM/MJ/CNMP, Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, 2014, p. 257.

Diante da estruturação existente, destacando-se o NUCAM e o NINA, o fomento da atuação resolutiva obtém resultados concretos, no MPMG já há muitos anos, merecendo citação alguns destaques.

No campo da Saúde, hodiernamente, a atuação extrajudicial resolutiva ministerial tem se tornado mais visível, sido ampliada e gerado resultados de efetiva concretização de direitos fundamentais, utilizando meios adequados de solução de conflitos.

Ação institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, instituída pela Resolução PGJ nº 77 de 18 de setembro de 2012, a Mediação Sanitária tem, paulatinamente, contribuído para mudança do cenário da saúde no Estado.

Visando “*a mobilização de uma rede de cooperação, para discutir os principais problemas coletivos de saúde (causas) no âmbito regional, com a necessária atuação resolutiva, coordenada e sistêmica do Ministério Público e a participação de atores do sistema judicial, da saúde e da sociedade*”⁵⁵, a mediação sanitária surgiu como estratégia para fazer frente às críticas e aos impactos negativos decorrentes da judicialização da saúde como os ligados a custos orçamentários, mas também possibilitando o planejamento coletivo da saúde, inclusive, numa perspectiva integrada e regional para garantia de acesso qualitativo ao serviço público.

Desta atuação exitosa é possível extrair diversos resultados de efetividade e de repercussão social, política e institucional, uma vez que a organização da política pública em questão, exigida pela Carta Constitucional, em Minas Gerais, contou com a mediação sanitária para, entre outras inúmeras medidas, produzir diagnósticos situacionais regionais sobre saúde; criação de plano de expansão para melhoramentos da saúde de cada região; majoração do número de leitos especializados; criação de núcleos de atendimento de demandas judiciais pela Secretaria de Estadual de Saúde; diminuição do número de demandas judiciais; acesso a banco de dados de regulação de leitos assistenciais em todo o estado pelos Promotores de Justiça, por meio de login e senha, visando à atuação refletida em casos de solicitação de acesso aos serviços; fortalecimento da atenção básica de saúde; etc.

Destaca-se, neste momento, como a mediação por via da articulação promovida pelo Ministério Público provocou o entrelaçamento institucional de todos os entes públicos competentes, concorrentemente, induzindo aprendizados, adaptações e mudanças institucionais tanto no *Parquet* (e.g. criação de coordenadorias Regionais de Promotorias de Justiça de Defesa da

⁵⁵ ASSIS, 2018, p. 17.

Saúde – CRDS – em cada uma das 13 regiões de saúde ampliadas) como nas estruturas organizacionais dos entes federativos – Estadual e Municipal – quando da criação de: Núcleos de atendimentos Demandas Judiciais (NAJs) pela SES/MG; Núcleo de Apoio Técnico em Saúde (NATPRE) com o objetivo de qualificar atuação do Ministério Público, instituído através de decreto municipal; Comissão de Farmácia e Terapêutica (GFT) pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, visando a incorporação, exclusão e alteração dos medicamentos no âmbito do SUS/MG; etc.

A defesa do meio ambiente também representa um vasto campo para a atuação resolutiva ministerial. Dados estatísticos de 2014 revelam que, aproximadamente, 90% dos casos de dano ambiental foram solucionados de forma adequada através da atuação ministerial extrajudicial, destacando-se a solução de conflitos ambientais através da mediação. Os já mencionados CAOMA e NUCAM além de se dedicarem às questões de maior complexidade, também assessoram os órgãos de execução, acompanhando-os e/ou fornecendo suporte técnico, para a condução de negociações/mediações seja pela via de Recomendações ou TACs, seja por meio de outros instrumentos para autocomposição.

Recentemente, o Estado de Minas Gerais, os Ministérios Públicos Estadual e Federal e a Vale do Rio Doce, após mais de dois anos de reuniões, discussões, providências judiciais e extrajudiciais, audiências públicas etc., obtiveram êxito em pactuar acerca da reparação dos danos ambientais, econômicos e sociais decorrentes do rompimento da barragem do “Córrego do Feijão” em Brumadinho, MG, que culminou com o falecimento de mais de 270 pessoas entre funcionários da empresa e cidadãos do referido município, além dos danos ambientais e socioeconômicos de âmbito gigantesco, desastre cuja amplitude não encontra precedentes similares. Respectivo Termo de Ajustamento de Conduta, além de diversas diretrizes e obrigações de reparações e ressarcimento dos danos envolvidos, também previu a destinação de mais de 37 bilhões de reais da empresa infratora para os fins do acordo.

A experiência em negociação efetuada pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, no Ministério Público de Minas Gerais, exemplificativamente, no tocante a conflitos pela posse da terra urbana, igualmente, destaca o papel articulador do órgão de execução quando em voga seu perfil resolutivo.

Resultado da iniciativa institucional em cumprimento à política nacional de incentivo à atuação resolutiva por meio de mecanismos de autocomposição, nasceu a Nota Técnica 01/2013,

versando sobre diretrizes e orientações, sem caráter vinculativo, para subsidiar a atuação ministerial no fomento a prevenção e impedimento de ações que venham a violar direitos humanos em ocasiões de cumprimento de ordens judiciais de despejo de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Portanto, contando com orientação técnica para lidar com as questões relacionadas ao assunto, Promotores de Justiça, proativamente, lançam mão dos instrumentos legais dos quais dispõem, associados a eleição do método autocompositivo que mais se adeque ao caso concreto, assegurando direitos sociais e solucionando extrajudicialmente os conflitos.

A nota técnica acima mencionada foi resultado de interação intrainstitucional, subscrita pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA), pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa dos Direitos Humanos (CAODH), pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) e pela Coordenadoria de Mobilização e Inclusão Social (CIMOS).

A Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Edição Autocomposição, em 2018, descreve uma atuação concreta ministerial, em determinado município mineiro, resultado da ação conjunta entre o órgão de execução local e a CEPJHU, na qual a negociação, atingiu a pacificação social, em conflito relacionado a ocupação urbana ilegal que deu origem a judicialização, com o pleito de reintegração de posse aos proprietários, cuja ordem judicial derivada que acarretaria lesão a direitos fundamentais da parte requerida sucumbente, restou obstada em sua exequibilidade forçada, pela atuação resolutiva ministerial.⁵⁶

Ainda que contando com óbices legais e divergências doutrinárias acerca do alcance da indisponibilidade do direito que reside em sede de conflitos e ações de improbidade administrativa, a utilização de métodos autocompositivos tem espaço reservado para a atuação ministerial quando de sua curadoria ao patrimônio público.

Com o desígnio de perseguição da implementação da política nacional de incentivo à atuação resolutiva ministerial, o CNMP, mediante Resolução 179/2017, admitiu a solução por via da autocomposição em sede de conflitos envolvendo atos de improbidade administrativa:

Art. 1º (...) §2º. É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradas de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

⁵⁶ LARCHER, p. 46-52.

Assim, atendo ao espírito decorrente das diretrizes da referida política nacional, mas também se preocupando com os óbices e limites legais associados ao objeto desta atuação setorial, editou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais a Resolução do CSMP nº 3/2017 que disciplinou o compromisso de ajustamento de conduta para hipóteses de improbidade administrativa.

Por sua vez, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP/MPMG), no intuito de fomentar a atuação integrada dos órgãos de execução, notadamente, buscando a prevenção, o diálogo e a solução extrajudicial, para uniformização dos pronunciamentos, respeitada a independência funcional, dedicou-se a elaboração de notas técnicas para orientação e suporte aos membros. Muitas destas notas técnicas foram elaboradas em parceria com outros Centros de Apoio Operacional e Técnico da instituição. Essa iniciativa deu origem a uma edição especial do MP Jurídico – Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Edição CAOPP/2019, contendo 12 notas técnicas oriundas de consultas de órgãos acerca de casos concretos que servem de parâmetro para o aprimoramento da atuação funcional neste campo.

O tratamento de conflitos de natureza consumerista através de instrumentos de autocomposição também se reflete como um importante ramo do perfil resolutivo ministerial. Destaque para o PROCOM-MG, órgão da estrutura da instituição, onde o Ministério Público desenvolve inúmeras atribuições extrajudiciais para o combate a lesões a direitos do consumidor, que redundam, frequentemente, na utilização de métodos autocompositivos para tratamento dos conflitos.

Finalmente, a mediação penal vem sendo aplicada com o escopo de humanização da Justiça Criminal, da diminuição da violência e da reincidência, além da prevenção da criminalidade. Os projetos nesta seara, ocorrem, principalmente, nos juizados da infância e adolescência e nos juizados especiais criminais.

*“No procedimento da mediação penal, aqueles que se envolvem em conflitos criminais serão trazidos para um programa em que seja mantido o rigor da lei, contudo, num regime de aclaramento de consciência, de retomada de posição, de aquisição de novos valores, de novos ideais; para que, quando saírem nesse “tribunal de consciência”, estejam habilitados a integrar, de forma desejável, a sociedade. Ao final do tratamento, o objetivo é que possam retirar a capa de marginais para vestirem a roupa de homens conscientes, renovados”.*⁵⁷

⁵⁷ FELIPE, 2018, p. 58.

Como instrumento restaurativo, a mediação penal abre a perspectiva de um novo acesso à Justiça Criminal humanizada e ferramenta para composição de conflitos criminais. No entanto, impõe-se registrar que este procedimento deve ocorrer sem importar prejuízo ao sistema carcerário e em consonância com a legislação pátria.

Enfim, respeitados os limites legais e todas as diretrizes determinadas pelo ordenamento jurídico pátrio, a atuação resolutive ministerial com enfoque na utilização de meios adequados de solução de conflitos cumpre seus papéis fundamentais de concretização de direitos e pacificação social.

3. PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste momento, exsurge a necessidade de se discorrer brevemente acerca de uma definição de políticas públicas, da judicialização de políticas públicas e o papel do Ministério Público no chamado “ciclo de políticas públicas”.

Não há consenso quando se busca conceituar política pública. Entretanto, definir políticas públicas perpassa pela análise de dimensões e diretrizes doutrinárias que levam em conta a natureza da atividade envolvida, os atores responsáveis por sua elaboração e ainda, classificações acerca de abrangência.⁵⁸

Iniciando a discussão sobre os agentes propositores pode-se aceitar uma abordagem conceitual estatista ou multicêntrica, quando se conceitua uma política pública como aquela emanada de um ator estatal ou se protagonizada por organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais.”. (SECCHI, 2012)⁵⁹.

Associada ao protagonismo importa a circunstância de definir-se como política pública ação direcionada para responder a um problema público. Problema público, por sua vez, estaria ligado ao que os atores políticos entendem como uma situação inadequada de relevância à coletividade. Dentro de um gênero de políticas públicas, as políticas governamentais se encontrariam inseridas.

⁵⁸ OLIVEIRA, 2016, p. 2-15.

⁵⁹ OLIVEIRA, 2016, p. 3.

Outra dimensão a ser considerada para conceituação de políticas públicas reside em estabelecê-la como ação ou inação. Diversos estudiosos afirmam que “*não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública*” (BACHRACH E BARATZ, 1962).⁶⁰

Finalmente, a abrangência de uma política pública delimita a opção conceitual, distinguindo-a de programas e projetos, uma vez que estes são vistos como elementos operativos da política e não individualmente como uma política pública que seria estruturante. Mas posicionamento diverso conjuga macrodiretrizes, diretrizes de nível intermediário e operacionais para definir uma política pública.

Destarte, uma tipologia de políticas públicas vem apresentada pela ciência política quando as classifica como distributivas, regulatórias, redistributivas ou constitutivas.⁶¹

Sérgio Reis Coelho e Katya Kozicki (2013), ao definirem políticas públicas, afirmam que elas estão intimamente ligadas a atuação estatal no cumprimento de sua missão de organizar e promover o desenvolvimento da sociedade, buscando oferecer as bases para a emancipação social.⁶² Para tanto, citam Celina Souza (2006, p. 24) que apresenta conceitos encontrados segundo a melhor doutrina:

*“Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (...) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (...), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (...) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (...) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.*⁶³

⁶⁰ OLIVEIRA, 2016, p. 6.

⁶¹ OLIVEIRA, 2016, p. 11-14: “**Políticas distributivas** caracterizam-se pela capacidade de desagregação de recursos que podem ser dispensados de forma atomizada, podendo envolver indivíduos, e não necessariamente grupos, sem obediência a qualquer critério mais universalista. Exemplos: programas de distribuição de recursos para pesquisa e desenvolvimento. (...) **Políticas Regulatórias** envolvem decisões de caráter mais geral, que não afetam apenas alguns indivíduos, mas grupos, assim como as redistributivas. Exemplos: concessões de transmissão a um canal de televisão ou rotas aéreas concedidas a empresas de aviação específicas (setores da economia). (...) **Políticas redistributivas** envolvem relações entre amplos grupos sociais (ricos e pobres, burguesia e proletariado), estando em questão a igualdade ou desigualdade em relação à posse – e, portanto, o critério de equidade. (...) Exemplos: políticas sociais, como a assistência social destinada exclusivamente aos cidadãos de baixa renda, a aposentadoria para trabalhadores que não contribuíram para o sistema previdenciário, dentre outras. (...) **Políticas constitutivas** definem as regras mais gerais dos sistemas políticos, como regras da disputa política e da elaboração de PP. Encontram-se acima dos outros 3 tipos e moldam as arenas nas quais as disputas em torno das demais políticas ocorrem. Provocam conflitos entre os entes e os atores envolvidos, pois alteram o equilíbrio existente (quem manda e quem faz). Não tratam da prestação direta de serviços públicos pelo governo = chamam menor atenção do público comum.”.

⁶² COELHO; KOZICKI; 2013, p. 376.

⁶³ COELHO; KOZICKI; 2013, p. 376-377.

Entende-se por ciclo das políticas públicas ou fases do processo de políticas públicas – *policy making process*, o enquadramento sequencial de situações que desaguam por formatar o caminho percorrido para a implementação de uma política pública, objetivando-se seu êxito de funcionamento.

Doutrinariamente, esse ciclo apresenta quatro ou cinco fases⁶⁴ que, *a priori*, obedecem a uma sequência formal. Contudo, dependendo do serviço ou política pública, bem como de sua existência ou não, de seu funcionamento natural ou não, essas etapas podem vir a ser objeto de judicialização com a alteração sequencial que o caso ensejar ou ainda com interferência pontual em apenas uma ou algumas delas.

*“Não há um ciclo judicializado ou um ciclo não judicializado. A judicialização pode alterar as diferentes fases do processo de políticas públicas, nos termos apresentados por Oliveira (2013): não se trata de um processo cíclico, mas composto por fases não necessariamente sequenciais. Às vezes podem ser concomitantes, com processos e atores que interagem entre si e podem estar envolvidos em mais de uma fase. Portanto, se não há um ciclo fechado, único, mas sim processos que estão acontecendo e alterando a política pública reiteradamente (como as análises sobre implementação de políticas públicas demonstram, a própria possibilidade de ser judicializada já altera a lógica da política pública, levando não apenas os operadores do direito, mas também os gestores públicos, a se anteciparem e preverem os efeitos de uma provável judicialização.”*⁶⁵.

São elas as fases de construção da agenda governamental, de formulação da política pública, de implementação da política pública e de avaliação/acompanhamento do desenvolvimento da política pública.

Alguns, na ciência política, englobam as duas (ou três) primeiras fases em uma única conhecida como “*processo decisório*”, seguindo-se pelas fases de implementação e da avaliação. No entanto, a divisão quaternária atende mais aos propósitos empíricos da ciência.

Trata-se a primeira fase deste ciclo da **construção da agenda** do gestor, mediante inclusão da política pública pretendida. Neste momento, serão definidos os temas que farão parte ou não da agenda política para possível e posterior conversão em políticas públicas. Diversos atores participam desta fase: os Poderes da República, os partidos políticos, os demais atores do sistema de justiça, além das outras instituições e segmentos da sociedade que possam ter interesse na matéria discutida como empresários, movimentos sociais, sindicatos e órgãos de representação de classes, a mídia, organizações não governamentais, etc.

⁶⁴ OLIVEIRA, 2013, p. 1 : “Este ciclo envolve cinco estágios, de acordo com Howlett e Ramish (2003), que são: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação.”.

⁶⁵ OLIVEIRA, 2019, p. 29.

Em seguida, passa-se à *formulação da política pública*. Há doutrinadores que incluem nesta etapa a subfase da construção da agenda (“*agenda-setting*”). Contudo, característica mais marcante deste momento cinge-se à elaboração de programas e decisões, a partir dos problemas e questões incluídas na agenda governamental, desde que acertado que serão tratados mediante uma política pública.

Surge então o momento da *implementação da política pública*. Depende esta fase de condicionantes voltadas para uma implementação perfeita. Doutrinariamente, ganham importância essas variáveis segundo a perspectiva de abordagem adotada pelo gestor. Se esta for implementada pelo modelo “*top down*” oriundo da vontade exclusiva dos atores políticos e governamentais, a disponibilidade de recursos necessários à implementação, o número diminuto de atores envolvidos, a pouca relação de dependência desta política com outras e pouca resistência aos comandos das lideranças do processo são os fatores de maior relevo a serem observados. Esta abordagem possui o inconveniente da desconsideração dos fatores políticos que podem impedir ou dificultar a implementação.

A abordagem “*botton up*”, ao contrário da anterior, considera apenas os fatores políticos – barganhas, estratégias e redes sociais envolvidas – como condicionantes para o processo de implementação. Também falha, como a anterior, quanto a previsibilidade de variáveis de caráter burocrático, indispensáveis ao processo.

Portanto, um modelo denominado sintético, elaborado por SABATIER (1997), conjuga os aspectos apontados por ambas as abordagens anteriores e propõe a análise da complexidade dos processos de implementação de políticas públicas como resultante das regras delimitadas pelos atores políticos, mas adaptadas aos anseios da “*burocracia de nível de rua*”, considerando-se contextos histórico, socioeconômico e político do momento de implementação.⁶⁶

O êxito na implementação de políticas públicas relaciona-se ainda ao número de atores envolvidos no processo. Aquelas políticas que para serem implementadas demandam um número menor de órgãos governamentais detêm maiores chances de concretude, haja vista assim ser mais viável o afastamento de interesses conflitantes.

Finalmente, a fase de *avaliação da política pública* mostra-se de grande relevância para o sucesso do desenvolvimento da política pública implementada, intentando, inclusive, antecipar falhas, mas servindo-se, sobretudo, para corrigi-las. Destina-se a extração de eficiência e

⁶⁶ OLIVEIRA, 2013, p. 5-8.

efetividade da política pública. Segundo Caiden e Caiden (2001) e Faria (2005), citados por Vanessa Elias de Oliveira⁶⁷, a avaliação de uma política pública é:

“uma “investigação exploratória de uma agência, realizada em intervalos periódicos ou episódicos”. Numa definição mais precisa apresentada por Faria (2005), ela pode ser definida como: (a) atividade destinada a apurar os resultados de um curso de ação que se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções/aprimoramento de políticas e programas em curso; (c) como parte de uma prestação de contas e responsabilização de agentes estatais, ou seja, como parte da accountability.”.

A judicialização de políticas públicas, por sua vez, reside no acionamento das instituições do sistema de justiça para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas visando solucioná-las, seja por meio de decisão judicial determinando-se a correção devida, seja por meio de ação coordenada entre os atores envolvidos.

Neste momento, importa ressaltar haver diferenciação entre o ciclo para a implementação de políticas públicas e o de judicialização de políticas públicas. Este pode ser decomposto em quatro estágios: 1) a etapa de mobilização legal, ou seja, de ajuizamento da ação; 2) etapa do provimento jurisdicional acerca do objeto apresentado; 3) resposta política, burocrática ou privada à decisão judicial; 4) acompanhamento do litígio⁶⁸. Estas etapas podem guardar ou não relação de correspondência com as fases do processo para a implementação de políticas públicas alhures mencionado. Porém, é forçosa a conclusão de que *“as decisões judiciais e extrajudiciais dos órgãos que compõem o sistema de justiça afetam diretamente as políticas públicas em suas diferentes fases do processo”* de suas implementações.⁶⁹

Cediço que há um imbricamento entre instituições com notória interação entre os atores do sistema de justiça e os poderes responsáveis pela existência e desenvolvimento da política pública (seja o Poder Executivo ou o Poder Legislativo) extrai-se que deste redundará a produção legislativa desejada ou a atuação da administração pública devida, cujos efeitos sentidos não serão necessariamente positivos ou negativos, haja vista estarem condicionados à natureza da política pública em jogo e aos reflexos de custo-benefício (às vezes políticos, às vezes econômicos) para o gestor mediante a maneira imposta para sua implementação.

Prosseguindo, esse entrelaçamento institucional decorrente da judicialização de políticas públicas pode ocorrer sob as perspectivas da aproximação ou do distanciamento entre os entes ou

⁶⁷ OLIVEIRA, 2013, p. 11.

⁶⁸ OLIVEIRA, 2019, p. 27.

⁶⁹ OLIVEIRA, 2019, p.28.

poderes envolvidos. A **Aproximação** pode se dar por meio da **Cooperação** – *quando são vistas parcerias institucionais para atendimento ou aprimoramento da decisão judicial ou da atuação dos demais atores do sistema de justiça (geralmente atinente a participação do Poder Executivo)* – ou da **Potencialização** – *que conta com uma reação voltada para apresentação de projetos de lei/emendas constitucionais que reforcem ou aprimorem a interpretação judicial ou que se coadunem com a atuação de outros integrantes do sistema de justiça (interação com o Poder Legislativo)*. O **Distanciamento** entre os Poderes se materializa, ora por **Contraposição** – *a legislação decorrente é direcionada em sentido oposto ao da interpretação judicial* –, ora por **Objeção** – *o gestor utiliza mecanismos de anulação ou protelação da implementação da decisão judicial ou de outros instrumentos a cargo dos demais atores do sistema de justiça*.⁷⁰

Dentro dessa dinâmica de interação institucional, muitas das vezes essas consequências podem se associar ou terem ocorrência simultânea ou em momentos subsequentes, como quando as respostas dos Poderes da República à atuação dos órgãos de sistema de justiça, num primeiro momento, sejam de distanciamento e passado um certo período, diante de mudanças de conjunturas políticas, direcionarem-se para aproximação.

Extraí-se também como efeito desse processo de interação institucional, uma necessidade dos poderes ou dos atores do sistema de justiça de adequação interna, adaptação visando expandir e/ou dinamizar suas formas de atuação, sempre objetivando fazer frente a situações de judicialização das políticas públicas.

Os Poderes Executivo e Legislativo, Tribunais, Ministério Público, Defensoria Pública, etc. estruturaram-se com criação de Núcleos de atuação, Centros de Apoios Operacionais, Centros de Referência e de Atendimento de serviços públicos, Comissões internas de Acompanhamento de Políticas Públicas ou de acompanhamento administrativo de ações judiciais, Grupos Especiais para repressão ou fomento de determinadas condutas relacionadas a uma política, Juizados Especiais, Centrais de Negociação buscando autocomposições, Juntas Especiais, Setores e Departamentos Especializados, etc. *En passant*, já são percebidas importantes mudanças e aprendizados institucionais angariados no processo de judicialização de políticas públicas.

Outra questão de suma importância relacionada aos efeitos da judicialização no ciclo das políticas públicas guarda correlação com o ânimo do gestor e seu comportamento em antecipar o processo, antevendo a possibilidade de a questão ser levada a juízo. As agendas governamentais

⁷⁰ OLIVEIRA, 2019, p. 21-22.

passam, inevitavelmente, a serem dispostas de acordo com a previsibilidade de matérias que devam se tornar políticas públicas no intuito de se evitar a judicialização ou ainda que correções em serviços públicos vigentes sejam efetuados tempestivamente.

O Ministério Público, inequivocamente, integrante do grupo de atores do sistema de justiça, diante da constitucionalização dos direitos sociais e das políticas públicas – fenômeno oriundo da Constituição de 1988 – e da ampliação do acesso à justiça para a sociedade, assumiu um papel de protagonismo (ao lado das demais instituições do sistema de justiça) de caráter político – passando a ator no jogo político – , concorrendo para a judicialização das políticas públicas quando inexistentes ou diante de falhas na sua implementação e desenvolvimento.

Com efeito, participando o *Parquet* do processo de judicialização de políticas públicas, sua interferência se dá tanto mediante atuação no âmbito judicial – perfil demandista – quanto no extrajudicial – perfil resolutivo.

A interação do Ministério Público com demais poderes, instituições executivas, legislativas e judiciais diante do transcurso do ciclo de políticas públicas, acarreta efeitos que alteram os caminhos disponíveis aos gestores das políticas públicas, repercutindo nas escolhas quanto aos tipos de políticas a serem criadas, bem como respectivos caminhos, obrigando os envolvidos a empreenderem parcerias na busca de um melhor resultado que evitem altos custos negativos no processo e até mesmo a imposição de uma sentença que ao fundamento de implementar uma política pública repercuta em desequilibrar demais necessidades, direitos e orçamentos do ente público.

Há uma discussão doutrinária e entendimento de que ainda se demanda estudo, pesquisa e avaliação acerca da mensuração do poder de discricionariedade do juiz ou do promotor para delimitação da atuação do gestor público, estabelecendo e impondo o caminho e as ações a serem por este adotadas, bem como o alcance dessa autonomia como fator limitador da discricionariedade do próprio gestor da política pública no tocante a definição de suas prioridades de agenda de governo e para implementação de políticas públicas. Essas questões ligam-se de forma intrínseca com a discussão acerca da *accountability* sobre os atores do sistema de justiça, em especial, Ministério Público e Poder Judiciário.⁷¹

⁷¹ OLIVEIRA, 2019, p. 31.

Essa interação ou entrelaçamento institucional⁷² permite ao *Parquet*, dentro de sua visão resolutiva, coordenar ações, articular-se com demais atores, atuando em todas as fases do ciclo de políticas públicas, ainda que alguns estudiosos⁷³ a admitam, tão somente, nas fases de planejamento, formulação, avaliação. Por oportuno, neste estudo, importa-se defender posicionamento de possibilidade de atuação em fase de implementação, a depender do objeto da política pública pretendida, o que será demonstrado em tópico posterior.

4. AVANÇOS INSTITUCIONAIS DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA DAS RELAÇÕES FAMILIARES NO BRASIL

Conforme alhures demonstrado, a Constituição da República introduziu o arcabouço para atuação ministerial resolutiva. Em seguida, a legislação pátria caminhou no mesmo sentido, culminando com resoluções e recomendações dos Conselhos Nacionais de Justiça (125/2010) e do Ministério Público (Resoluções 118/2014 e 150/2016, Recomendações 32/2016, 54/2017, etc.).

A Lei Processual Civil passou em 2015 a encampar o regramento procedimental sobre a matéria, seguindo-se, alguns meses depois, pela disciplina contida na Lei de Mediação – lei 13.140/2015.

Paulatinamente, restaram implementadas políticas públicas para resolução consensual de conflitos, ganhando importância exponencial as negociações, conciliações, mediações e processos restaurativos.

Além da notória atuação extrajudicial ministerial na defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, prosseguiu o Ministério Público no campo das garantias de direitos individuais de interesse público e, neste particular, cumpre-se estudar o ambiente das

⁷² OLIVEIRA, 2019, p. 18.

⁷³ COELHO, 2013, p. 392: “A implementação de políticas públicas exige prestações positivas do Estado, dispêndio financeiro e vontade política, ou seja, todo um conjunto de fatores que, somados, impulsionam o agir estatal para a satisfação de uma necessidade humana – pois onde há direitos existem necessidades.

É justamente em tal situação de fazer o Estado atuar, de efetivar direitos, que se faz presente a atuação do Ministério Público quando se discutem políticas públicas. Como defendido, não é atribuição ministerial formular ou implementar essas políticas, mas cobrar, exigir, mediar, facilitar o diálogo no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade, pois perseguir o interesse público é o objetivo maior da instituição ministerial.

Dentro do que se denomina *police cycle*, o Ministério Público atua nas fases iniciais, o que Frey (2000) denomina de percepção e definição de problemas e de agenda setting, não havendo qualquer possibilidade de entender de outra forma, sob pena de desvirtuar a atuação ministerial, excedendo os poderes outorgados pela Constituição e ferindo a democracia.”.

relações familiares onde, até então, o maior enfoque sempre se deu mediante o perfil parecerista, com algumas possibilidades demandistas.

Surgem com maior visibilidade as posturas demandistas e resolutivas para a atuação ministerial.

Depreende-se de forma exaustiva que a atuação resolutiva resta impregnada por características que têm o potencial de assegurar maior êxito quanto a obtenção de resultados transformadores da realidade social do que um provimento judicial. Por óbvio, a participação dos interessados na condução da solução de seus problemas, além de indiretamente repercutir crescimento pessoal e individual dos envolvidos em termos humanos, psicológicos e sociais, também viabiliza o ajuste de um resultado que atenda às demandas dos outrora litigantes, de forma satisfatória, tempestiva e efetiva.

A resolutividade para questões relacionadas ao desenvolvimento humano e às relações familiares impõe sua disseminação, exigindo dos atores legitimados para este campo, a busca incessante por projetos, instrumentos de ação e políticas públicas visando contribuir para o escopo constitucional de construção de uma nação democrática.

Toda atuação neste setor sempre impactará positivamente para consecução dos objetivos fundamentais da República Brasileira, constitucionalmente previstos em seu artigo 3º, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais, da promoção do bem estar social e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, além de preservar a dignidade da pessoa humana.

A família é a instituição e o lugar para desenvolvimento dos indivíduos em todas as dimensões de sua vida. A sorte de seus direitos fundamentais dependerá da estrutura material, afetiva e psicológica que possuir dentro de sua família. Portanto, a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para as relações familiares impactam diretamente na formação do indivíduo e da sociedade da qual ele faça parte. O destino de uma nação depende do nível de satisfação dos direitos e interesses de seus indivíduos, o que se inicia com o suprimento das necessidades familiares.

Indiscutível a importância da família, tanto que amplamente protegida pela Constituição Cidadã (vide artigos 226 e 227). O Ministério Público, no desenvolvimento de sua missão de consecução de direitos fundamentais e defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis, tem

enxergado que seu perfil resolutivo se torna mais expressivo e eficiente, inclusive com sua participação nas diversas fases para implementação de políticas públicas de apoio às famílias.

A atuação tempestiva extrajudicial do *Parquet* no âmbito das relações familiares obsta que consequências drásticas e de difícil reparação possam advir em um núcleo familiar adoecido ou carente da satisfação dos direitos e interesses de seus membros. Conflitos surgidos no âmbito familiar podem ser evitados ou tratados, prematuramente, impedindo que se avolumem ou agigantem de forma a redundar rompimento de vínculos familiares ou adoecimento psíquico ou social de seus integrantes. Os problemas oriundos da órbita familiar, se não resolvidos, desaguardam na judicialização, inclusive, na esfera penal (crimes, atos infracionais, violência doméstica), podendo acarretar aos indivíduos danos de impossível ou difícil restauração.

Atento a todos esses reclames, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais sempre se ocupou por valorizar e fomentar a atuação extrajudicial resolutiva de seus membros nos diversos âmbitos de atuação.

Rememorando a ENAM, o NINA e o NUCAM, finalmente, surge o Programa de Efetivação dos Vínculos Familiares e Parentais (PROEVI)⁷⁴, sob a direção da Coordenadoria Estadual de Defesa do Direito de Família, das Pessoas com Deficiência e dos Idosos (CFDI), que tem por escopo garantir o direito das pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes ao convívio familiar adequado. Iniciativa pioneira do MPMG objetiva a intervenção dinâmica preventiva ou restaurativa de conflitos envolvendo entes familiares, sendo seu alvo principal o fortalecimento de vínculos familiares ou parentais que tenham sido desfeitos ou enfraquecidos em razão de uma série de conflitos, de acontecimentos ou de crises de diversas espécies.

Instituído em 26 de janeiro de 2016 pela Resolução PGJ N.º 2, o PROEVI surgiu a partir da idealização da Promotora de Justiça Miriam Queiroz Lacerda Costa que enxergou, ao longo dos anos de sua atuação profissional, a necessidade de uma solução para os conflitos familiares e parentais diversa da verdade formal obtida por via das sentenças.

Uma equipe multidisciplinar (promotor de justiça, psicólogos e assistentes sociais) encarrega-se da execução do projeto, mediante atuação resolutiva sob a coordenação do *Parquet*, consistente no atendimento de núcleos familiares por profissionais de psicologia e assistência social, além de um órgão ministerial, mediante aplicação de técnicas de mediação, buscando o

⁷⁴ A partir da Resolução PGJ nº 8 de 19 de fevereiro de 2021, o PROEVI passou a ser coordenado interinamente pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis – CAOCÍVEL. Ato publicado no Diário Oficial em 20 de fevereiro de 2021.

consenso e a autocomposição entre as partes envolvidas, ou mesmo, o início de um direcionamento para o tratamento e o autoconhecimento dos indivíduos, de seus direitos e deveres, bem como das necessidades daquele núcleo familiar, no intuito de fortalecer vínculos familiares e parentais e ajudá-los a encontrar a melhor solução para as questões que, por vezes, vêm a desestruturá-los.⁷⁵

A iniciativa já conta com a parceria de centros universitários (e.g. *UNA, FUMEC, UFMG e PUC*, além de um início de tratativas, em andamento, para inclusão da Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais – parcerias realizadas para ampliar os atendimentos das famílias pelo programa e para absorver a demanda represada) e outros seguimentos da sociedade. Ainda integra o processo, a interação obtida junto ao Poder Público, por meio dos Centro de Referência de Assistência Social – CRAS⁷⁶ e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS⁷⁷ municipais, além dos Conselhos Tutelares.

O diálogo interinstitucional também se observa pela busca de uma parceria com a Defensoria Pública, ainda em frações preliminares, mas com a perspectiva de ampliação deste espaço de atuação. O avanço inicial pretendido entre essas duas instituições se traduz pelo encaminhamento direto das partes atendidas pelo programa para a Defensoria Pública, dispensando-se a triagem obrigatória para acesso ao serviço de assistência judiciária oferecido pela instituição, em situações posteriores ao acompanhamento pelo PROEVI, seja em decorrência do

⁷⁵ SITE MPMG – <http://www.mpmg.mp.br> /áreas de atuação/atuação cível/família/notícias: “O Proevi foi instituído em 26 de janeiro de 2016 pela Resolução PGJ N.º 2. Por meio dele, são realizados atendimentos gratuitos multidisciplinares com a finalidade de garantir a observância do direito à convivência familiar de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, possibilitando-lhes maior tempo de permanência e interação com seus genitores descontinuos, irmãos, avós e outros componentes do núcleo, de forma a preservar seus laços afetivos. A iniciativa é realizada em parceria com o Centro Universitário UNA, com a Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC) e com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Apesar de o projeto ter sido instituído no ano passado, o MPMG já vem realizando, há alguns anos, atendimento a núcleos familiares em situação de conflito, com a adoção de providências extrajudiciais e judiciais destinadas a promover sua estabilização e a mitigação de suas disputas, com a utilização de métodos autocompositivos, como a mediação. O Proevi harmoniza-se com a Recomendação nº 32, de 5 de abril de 2016, expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Ela dispõe sobre a “uniformização e atuação do Ministério Público Brasileiro, através de políticas e diretrizes administrativas que fomentem o combate à síndrome de Alienação Parental que compromete o direito à convivência familiar da criança, adolescente, pessoas com deficiência e incapazes de exprimir sua vontade”.”.

⁷⁶ SITE PBH – <http://www.prefeitura.pbh.gov.br>: “O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública da política de assistência social, de base local, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os CRAS estão localizados em áreas com altos índices de vulnerabilidades e risco social. Belo Horizonte conta hoje com 34 unidades e cada uma delas referencia cinco mil famílias e atende no mínimo mil famílias por ano. Na capital mineira são mais de 150 mil pessoas atendidas nas nove regionais de Belo Horizonte”.

⁷⁷ SITE PBH – <http://www.prefeitura.pbh.gov.br>: “Belo Horizonte conta com nove Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) no município, sendo um em cada regional. O CREAS é um equipamento público que oferta apoio e acompanhamento individualizado e especializado a famílias e indivíduos em situação de risco social ou que tiveram seus direitos violados.”.

não equacionamento das questões ou mesmo para a formalização judicial consensual das conclusões das partes acerca de seus direitos e interesses. Ainda em fase de tratativas preliminares, o êxito nesta parceria repercutirá avanço na política de acesso da população a assistência judiciária.

Figurando como um articulador no desenvolvimento de uma política pública, por ele formulada, implementada e fomentada, voltada para as relações familiares, o Ministério Público de Minas Gerais intenciona replicar o programa, buscando atingir um maior número de Comarcas e Municípios.

Embora caracterize-se pela contribuição de “desjudicializar” questões acerca de direitos familiares, o trabalho desenvolvido através do atendimento a famílias não tem essa circunstância como seu fim precípua. Difere, portanto, da mediação estrito senso que tem como objetivo atingir o tratamento adequado de solução de conflitos e afastar ou extinguir demandas judiciais. A mediação, inclusive, possibilita a suspensão da marcha processual (vide artigo 694, parágrafo único do CPC e artigo 16 da Lei de 13.140/2015) quando busca a autocomposição entre os contendores. O atendimento do núcleo familiar pelo PROEVI não implica, obrigatoriamente, a suspensão da tramitação do feito, podendo ser realizado antes da ocorrência da judicialização, no curso de uma ação ou mesmo após o trânsito em julgado de uma sentença que a despeito de ter tratado de todos os pontos que atingiam as partes não conseguiu estancar a litigiosidade, uma vez que a lei somente atinge os conflitos formalmente.

Porém, a utilização de técnicas de mediação no atendimento às partes divergentes, obviamente, de forma frequente, implica decisões consensuais que colocam fim a demandas já judicializadas e, por vezes, evitam o ajuizamento de ações nas Varas de Família, quando conduta antecedente.

Perfunctoriamente e resumidamente, o programa se desenvolve a partir das seguintes etapas⁷⁸:

- Feita a devida triagem de casos, quando passíveis de serem atendidos pelo programa e diante da aceitação dos envolvidos, realiza-se sua inclusão com o registro, inclusive, da qualificação das partes e da questão de fundo principal;
- Em seguida, o núcleo familiar participa de oficina na qual o programa é apresentado, e as partes são orientadas e esclarecidas acerca dos problemas que podem ser causados aos filhos diante da não resolução das controvérsias, dos conflitos

⁷⁸ Slide disponibilizado pela Coordenadora do programa.

familiares e suas consequências, além de exposição acerca da comunicação não violenta;

- Em sendo acolhida a demanda (após aceitação de todas as partes), acontecerão os atendimentos individuais; o acolhimento das pessoas e suas demandas, identificação dos problemas, das questões, dos sentimentos, das necessidades e dos interesses; levantamento de eventuais ações judiciais; esclarecimentos das dúvidas das partes; sensibilização sobre outras possibilidades de se olhar e conduzir das questões envolvidas; culminado com a construção de um plano inicial de atendimento familiar;
- Diante do plano inicial de atendimento, os caminhos a serem seguidos podem constituir-se, isolada ou cumulativamente, de mediação, de atendimento pela equipe multidisciplinar (serviço social e psicologia) e pela realização de constelações familiares, a depender da melhor adequação das possibilidades ao caso concreto;
- O atendimento pelo serviço social e pela psicologia pode perpassar pelo atendimento psicossocial, ou ainda pela terapia individual, familiar ou em grupo, além da participação das partes em grupos reflexivos e em algumas situações até mesmo a ocorrência de acompanhamento de visitas;
- O tempo médio dos atendimentos, obviamente, dependerá das peculiaridades dos casos concretos e do desenvolvimento e entendimento das partes. Contudo, uma estimativa média gira em torno de um ano e meio de trabalho junto ao núcleo familiar;
- Os acordos decorrentes dos atendimentos das famílias podem ou não dar origem a títulos executivos (judicial ou extrajudicial) vindo a colocar fim a demandas judiciais ou evitar sua propositura;
- Finalmente, uma etapa de monitoramento das famílias atendidas, em regra, é realizada após 2º mês, 4º e 7º meses do término do atendimento, que pode resultar na retomada dos trabalhos para o caso ou seu encerramento definitivo.

Em percentuais estatisticamente comprovados⁷⁹, os resultados do programa demonstram que, através dele, as partes obtêm melhoramento em suas relações e convivência. As intervenções realizadas detêm potencial e, em inúmeros casos, atingem êxito em tratamentos individuais e do

⁷⁹ RELATÓRIOS PROEVI E CFDI disponibilizados pela Coordenação do Programa.

núcleo familiar, alcançando as partes no tocante ao desenvolvimento de empatia, autoconhecimento, tornando-as capazes de equacionar suas divergências, enxergando a importância da convivência saudável entre os membros daquela família e, aos poucos se despoem de mágoas e ressentimentos desenvolvidos ao longo de anos de convivências desajustadas ou afastamentos circunstanciais.

De 2017 a 2020, um total de 4543 atendimentos foram realizados diretamente no programa (excluída a estatística dos centros universitários parceiros alhures mencionados). Nesses incluem-se atendimentos de ordem jurídica pela Promotora de Justiça coordenadora do programa, pela equipe psicossocial (individuais, conjuntos e acompanhamento de visitas), além das sessões de mediação de conflitos e constelações familiares. 933 atendimentos em 2017; 1597 atendimentos em 2018; 1662, em 2019; e 351, até 22/07/20, por telefone ou por videoconferência, devido ao impacto decorrente das regras de isolamento social vigentes para a pandemia do COVID-19.

Entre 26 de janeiro de 2016 a 20 de julho de 2020, 249 famílias foram atendidas diretamente pela estrutura do PROEVI, sendo que 124 delas não aderiram ao programa (a despeito de restarem constatadas a possibilidade e a necessidade de intervenções). As demais 125 famílias foram incluídas no programa para as devidas intervenções, obtendo-se um melhoramento de 68,8%:

- 8% = 11 núcleos familiares angariaram melhoramento da convivência e das relações, a despeito da impossibilidade de monitoramento atual pelo programa;
- 54% = 68 famílias tiveram a convivência mantida;
- 5,6% = 7 casos tiveram a convivência parcialmente mantida.

Em 31,2 % dos núcleos familiares incluídos no programa, ou seja, em 39 casos, as relações e convivência dos familiares não foram mantidas (34 casos = 27,2%) ou não foram melhoradas (5 famílias = 4%). Registrou-se também o percentual de 3,2% de ações judiciais (quatro ações) propostas pela Promotora de Justiça coordenadora do Programa relativas a convivência cujo resultado não foi obtido concretamente mediante as intervenções realizadas.

Diversos comportamentos nocivos à formação da personalidade humana, como rejeições, desavenças, abusos de direito ou condutas de alienação parental são observados, trabalhados, minorados e muitas das vezes afastados por meio do emprego de técnicas de mediação pela equipe principal ou pelas multidisciplinares decorrentes da multiplicação do projeto através das parcerias e convênios estabelecidos.

O projeto desenvolveu no mesmo período as “Oficinas (Re)Construindo Relações” que *“objetivam explicar às pessoas encaminhadas ao PROEVI o funcionamento do Programa e as intervenções realizadas, além de realizar intervenções reflexivas em grupo”*.⁸⁰ Em 2019 foram realizadas 7 oficinas contemplando 142 participantes; em 2020, 3 oficinas, contando com 44 participantes.

O projeto ainda se encarrega de transmitir a tecnologia, a expertise e a experiência por meio dos treinamentos que periodicamente oferta aos parceiros. Inúmeras capacitações já foram oferecidas pelo MPMG/CEAF/CFDI, para parceiros, membros e servidores:

- 4 Encontros do PROEVI – realizados, aproximadamente, anualmente, na sede da Procuradoria-Geral de Justiça;
- Conflitos Familiares, Ministério Público e SUAS (realizado na PGJ);
- Curso de Formação de Mediadores (na PGJ);
- 4 Cursos de Capacitação de Terceiros (na PGJ);
- 4 Aulas para apresentação e expansão do programa (realizados nas sedes dos centros universitários parceiros);
- Capacitação de Parceiros por meios virtuais (plataforma TEAMS);
- Etc.

Com dados atualizados até 20 de julho de 2020, registrou-se, em 2017, a tramitação de 408 procedimentos (134 fichas de atendimento; 184 notícias de fato; 90 procedimentos administrativos); em 2018, 882 procedimentos (24 fichas de atendimento; 732 notícias de fato; 126 procedimentos administrativos); em 2019, 331 procedimentos (7 fichas de atendimento, 286 notícias de fato; 38 procedimentos administrativos); e 34 notícias de fato e 1 procedimento administrativo em andamento no ano de 2020 – lembrando-se dos reflexos da pandemia.

A forma de ingresso das demandas no programa se dá pelas seguintes vias:

- Demanda espontânea, quando as partes buscam o atendimento extrajudicial espontaneamente;
- Demanda judicial ou institucional – encaminhamento feito por Promotores de Justiça e/ou Juízes de Direito, diante da necessidade verificada no transcurso de ações judiciais;

⁸⁰ RELATÓRIO CFDI disponibilizado pela sua coordenação.

Cumpra registrar, neste momento, que essa mesma Coordenadoria Estadual de Defesa do Direito de Família, das Pessoas com Deficiência e dos Idosos – CFDI tem se encarregado dos procedimentos de averiguação oficiosa de paternidade (PROJUDI) que tramitam na Capital (não se incluindo entre as atividades do PROEVI): outro exemplo de atuação resolutiva extrajudicial do Ministério Público com base no que dispõe a Lei 8.560/92 (artigo 2º caput e parágrafos)⁸¹ que redundou em considerável “desjudicialização” da matéria, uma vez que as partes têm oportunidade de realizar o reconhecimento da paternidade de crianças, pela via do consenso, contando, inclusive com a possibilidade de exame em DNA, a partir de convênio realizado entre o TJMG e laboratório especializado. Computaram-se 12.042 atendimentos entre 26 de janeiro de 2016 a 20 de julho de 2020.

O Ministério Público, por meio do PROEVI, atua como indutor da política pública, além de planejá-la, implementá-la, desenvolver diretamente o serviço público correlato – atendimento gratuito às famílias – e multiplicá-lo, numa demonstração exitosa da atuação resolutiva ministerial, registrando-se, por oportuno, que vem criando perspectivas para atuar na fase avaliativa do processo. Intenta a CFDI, em breve, realizar uma produção científica acerca do projeto.

A despeito de possuir característica de implantação denominada “TOP DOWN”⁸², inegável que a natureza da política desenvolvida aproxima-se do modelo sintético ou misto de SABATIER, quando foram considerados os anseios da “*burocracia de rua*”, na medida em que vai ao encontro das necessidades socioeconômicas e psicossociais da população que necessita de soluções para seus problemas, conflitos e controvérsias no âmbito familiar para, inclusive, repercutir em demandas judiciais. Assim, o desenvolvimento da política pública em questão, voltada para o atendimento de famílias atingidas por conflitos no interior de seus núcleos, responde a necessidade de suprir e corrigir falhas neste setor de atendimento psicossocial dos indivíduos, obtendo resolução de seus conflitos, controvérsias e problemas que culminariam na desestruturação de seus grupos e mesmo de seus indivíduos.

Importa também destacar outro exemplo de atuação resolutiva ministerial mineira, onde a Instituição protagonizou a implantação de política pública voltada às relações familiares, no tocante a prevenção e resolução de conflitos: As Oficinas de Parentalidade, em Uberaba, no Triângulo

⁸¹ No Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público Estadual editou a Resolução GPGJ 1119/2003 acerca de exames periciais em DNA para instrução de procedimentos de investigação de paternidade – inclusive de averiguação oficiosa de paternidade (artigo 2º da Resolução) –, mediante convênio com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

⁸² VIDE Página 56.

Mineiro (resposta ao incentivo normativo da Recomendação 50/14 do CNJ – oficinas de parentalidade como política pública), decorrentes de iniciativa ministerial (8ª Promotoria de Justiça – com atribuição na área de família) contando com sua interação com o Poder Judiciário, entidades da sociedade civil, Poder Executivo local e a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

Estando em funcionamento no referido Município desde novembro de 2014, as oficinas de parentalidade já eram realidade em Belo Horizonte. Assim, o Ministério Público instaurou Procedimento de Projeto Social e iniciou contato com o Rotary, o Lions, além de outras entidades da sociedade civil local como o “Amor Exigente”, o Poder Executivo Municipal, por intermédio das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social e de Educação e a Universidade Federal do Triângulo Mineiro, buscando parcerias e voluntários.

A primeira parceria efetivada nasceu com a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) que, através de seu Departamento de Medicina Social, passou a identificar e capacitar voluntários ao trabalho de pacificação de conflitos familiares que se intentava desenvolver nas oficinas.

A primeira fase do projeto ocorreu em espaço físico cedido pela Universidade, onde oficinas de parentalidade eram realizadas para famílias em processos que já tramitavam na Vara de Família local, mediante convite. Diante da aceitação social e do êxito no alcance das famílias envolvidas, no ano de 2015, nova parceria foi articulada entre o *Parquet* e a Universidade de Uberaba, viabilizando a ampliação do projeto e seu desenvolvimento em ambas as instituições de ensino superior. Estima-se o benefício, naquele ano, de cerca de 400 membros de diversas famílias, dentre pais, filhos, avós e padrastos.

Consistindo o projeto em política pública voltada a instrução e a orientação de famílias (e não com fins terapêuticos) não possui o condão de afastar e solucionar todos os conflitos existentes no âmbito familiar. Porém, o conteúdo ministrado aos participantes impacta a convivência paterno-filial e leva à consciência da necessidade de desvinculação da relação conjugal da relação familiar.

Assim, a atuação resolutiva do Ministério Público foi responsável pela articulação dos parceiros para a consecução da política pública em questão, agindo diretamente nas fases de formulação, planejamento e prestando assistência à implementação das oficinas.

Depreende-se também que a implementação desta política pública foi ao encontro dos pilares do ensino superior daquele estabelecimento quando se coaduna com os princípios da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão universitária: a proposta foi transformada

em projeto de extensão universitária, envolvendo docentes, discentes, corpo técnico, diferentes cursos e departamentos da UFTM.

Culminou, assim, o projeto por propiciar duplo viés de resultados efetivos para a sociedade local: o atendimento à comunidade e o aprimoramento da formação de alunos e profissionais, além da avaliação favorável das instituições de ensino superior perante o órgão fiscalizador do Ministério da Educação e Cultura - MEC.⁸³

“O que se vê, portanto, é que se instaura uma relação entre a Universidade de Uberaba e seu corpo docente e discente com outros seguimentos da sociedade numa verdadeira ação transformadora e continuada, pautada pela interação dialógica, visando ao processo de formação de alunos com o viés da cidadania e da democratização do conhecimento”.

Seu desenvolvimento englobou três etapas: a) a de seleção e capacitação dos instrutores e dos discentes (profissionais das áreas de direitos, psicologia, terapia ocupacional, serviço social, enfermagem, etc.); b) momento da realização das oficinas (eventos mensais – único encontro com duração de 4 horas, mediante quatro sessões, sendo duas para pais, uma para crianças de 6 a 11 anos e uma para adolescentes de 12 a 17 anos); c) fase do contato posterior com as famílias, buscando o retorno do impacto da política em suas realidades (através de entrevistas realizadas por via telefônica): os dados obtidos no período entre novembro de 2014 a outubro de 2015 refletem que 68% dos entrevistados perceberam mudanças em suas vidas em razão da participação nas oficinas; 85% informaram lembrar dos conteúdos trabalhados nas oficinas; 84% afirmaram ocorrência de impacto das sessões para lidar com os processos judiciais em andamento; 95% relataram reflexão na forma de agir com os filhos após as oficinas; 73% responderam positivamente quanto a reflexão no convívio com o ex-conjuge; 71% conseguiram observar os prejuízos decorrentes de alienações parentais; 85% manifestaram interesse em participar de grupos terapêuticos para melhoramento de suas condições para enfrentamento dos conflitos em processos judiciais já em andamento; 71% obtiveram mudanças comportamentais gerais após as oficinas; 66% dos entrevistados, a despeito dos ganhos obtidos com as oficinas, afirmaram ainda existir pontos difíceis de serem trabalhados com relação ao processo judicial.⁸⁴

Durante os “*Encontros sobre Tratamento de Conflitos na área da família*”, realizado pela ENAM em 21 de março de 2014, foi relatado pela Promotora de Justiça de Uberlândia (Triângulo

⁸³ SILVA; COSCI; LAVOR, 2016, p. 75.

⁸⁴ SILVA; COSCI; LAVOR, 2016, p. 68-76.

Mineiro), Dra. Daniela Cristina Pedrosa Bittencourt Martinez, um caso de mediação que se encontra disponível no site da instituição⁸⁵, a título de exemplo, para orientação da atuação funcional extrajudicial dos membros, que demonstra como o próprio órgão de execução, dissociado de projetos institucionais pode também aplicar as técnicas de resolução de conflitos por meios autocompositivos com a obtenção de êxitos de cunho processual, social e institucional.

O caso então relatado refere-se à alienação parental originada após separação de um casal com decisão em ação de divórcio findada a partir de homologação judicial de acordo entre as partes que, no entanto, não vinha sendo cumprido, além da ausência de diálogo e do acirramento do relacionamento dos genitores em relação às questões atinentes ao filho comum, acarretando o enfraquecimento do vínculo parental do genitor alienado e a criança envolvida. Uma das partes – genitor alienado – procurou o órgão de execução que instaurando procedimento denominado “notícia de fato” (nomenclatura utilizada para fins de registro no sistema interno da instituição), e convidando as partes para submissão a sessões de mediação, naquela promotoria de justiça, utilizou as técnicas adequadas ao método, obtendo das partes solução consensual direcionada ao acompanhamento psicoterapêutico dos envolvidos que resultou na extinção do conflito familiar.

Importante se observar desse relato que com a condução adequada pelo órgão de execução do processo de mediação, as partes foram incentivadas a encontrar as soluções cabíveis ao conflito por ela vividos, sendo que elas mesmas elegeram a opção que entendiam ser a mais pertinente ao caso que redundou no restabelecimento do diálogo entre elas e viabilizou a eliminação da controvérsia, da alienação parental e dos efeitos nocivos de cunho social, psicológico e emocional para os genitores e o filho.

Outro exemplo de mediação familiar exitosa, perpetrada pelo órgão de execução oficiante na Comarca de Unai, noroeste de Minas Gerais, em relação a conflito ocorrente no Município de Urucuia, merece ser lembrado.⁸⁶

Um casal, cuja situação financeira o inseria dentro do patamar da população de grande vulnerabilidade socioeconômica, terminou por se separar e por afastar o convívio de dois irmãos, filhos das partes, uma vez que cada genitor se incumbiu da guarda de uma criança. Como o

⁸⁵ <https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/institucional/centro-de-estudos-e-aperfeicoamento-funcional/negociacao-e-mediacao/> .

⁸⁶ Jornal MPMG Notícias, nº 216, p. 4, seção “na comarca”.

<https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/institucional/centro-de-estudos-e-aperfeicoamento-funcional/negociacao-e-mediacao/> .

relacionamento e o diálogo entre as partes era dificultoso, permeado por muita animosidade e, por vezes, impossível, a situação da prole se via a cada dia comprometida quanto a segurança de seus direitos e interesses. Preocupado com a situação, o Conselho Tutelar local contatou o Ministério Público local que empreendeu procedimento de mediação junto aquele núcleo familiar.

Durante as sessões de mediação desenvolvidas pelo Promotor de Justiça de Unaí, Dr. Diogo Cabral Giordano Garios, também Coordenador Regional de Inclusão e Mobilização Sociais do MPMG no noroeste do Estado, a atuação extrajudicial do *Parquet* atingiu o objetivo procedimental, quando direcionou as partes ao consenso e à autocomposição, esclarecendo-lhes a importância da convivência adequada dos irmãos entre si e com ambos os genitores, bem como os benefícios de uma guarda compartilhada, resultando ainda em avença acerca das demais questões periféricas ao caso, como alimentos, frequência escolar e o sustento de todas as necessidades das crianças. Como é próprio da mediação, originou-se das partes os termos do acordo obtido que extinguiu o conflito, e mais uma vez, sobressaiu a notabilidade da assistência e intermediação do órgão ministerial resolutivo atuando extrajudicialmente.

O MP Itinerante, projeto criado em 2010 com o objetivo de aproximar o Promotor de Justiça do cidadão, revela-se como outro caminho para atuação resolutiva extrajudicial da Instituição. *“O projeto que leva a Justiça e o conhecimento dos direitos básicos para se ter uma vida digna a cidades isoladas, sem fácil acesso às promotorias de justiça e com os IDHs mais baixos de Minas Gerais. Visitadas pela equipe e seus parceiros que oferecem atividades e serviços multidisciplinares que vão da requisição de orientação jurídica a atividades voltadas à adolescentes que visam prevenir a violência doméstica e familiar. Desde janeiro de 2019, o Projeto Ministério Público Itinerante é gerido pela Coordenadoria Estadual de Defesa do Direito de Família, das Pessoas com Deficiência e dos Idosos – CFDI, o que possibilitou novas parcerias e novos subprojetos sobre violência sexual infantil e violência doméstica desenvolvidos internamente”*⁸⁷.

Por intermédio de parcerias com outras instituições (Polícias Civil e Militar, TJMG, Sindicato dos Oficiais de Registro Civil, etc.) o projeto proporciona às comunidades atendidas serviços essenciais como emissão de documentos, certidões, atendimento sobre previdência,

⁸⁷ https://gestaoestrategica.mpmg.mp.br/internas/btn_14_mp_itinerante.html

assessoria jurídica, audiências de conciliação, exames clínicos, além de palestras, reuniões, ações recreativas e de inclusão.⁸⁸

Explorando a indução pelo Ministério Público de políticas públicas voltadas às relações familiares nos demais entes federativos, outros exemplos foram encontrados.

Mediante iniciativa do Ministério Público do Rio Grande do Norte, a política pública de acolhimento de crianças e adolescentes em “famílias acolhedoras”, quando afastados de suas famílias originárias devido a medidas protetivas, foi criada através do projeto denominado ABRACE VIDAS. Resultou da atuação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância, Juventude e Família (CAOPIJ) objetivando fomentar junto aos Municípios daquele Estado “a implantação do serviço de acolhimento em família acolhedora para crianças e adolescentes órfãos, abandonados ou afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva judicial (art. 101, VII do Estatuto da Criança e do Adolescente)”⁸⁹.

Considerando que dos 167 municípios do Estado apenas 9 possuem abrigos destinados ao fim almejado, mantidos pelo Poder Público ao por organizações não governamentais, objetivou-se suprir esta lacuna, por meio da implementação deste serviço família acolhedora, então inexistente no Estado, mas que se coaduna com os ditames do artigo 34, parágrafo primeiro do ECA:

Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

No site do Município de Serrinha⁹⁰, situado em região agreste potiguar, obtém-se a informação da articulação do *Parquet* com aquele ente federativo e outros da mesma região para a implementação deste serviço em discussão, no ano de 2018. O Projeto foi oficialmente implantado no Município de Santo Antônio, RN, em setembro de 2019.⁹¹

No Paraná, em Curitiba, a 2ª Promotoria de Justiça de Proteção à Pessoa Idosa desenvolveu, em 2017, um projeto denominado “*Círculos Restaurativos*” visando a recomposição de relações

⁸⁸ <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/idosos/noticias/mp-itinerante-encerra-atividades-de-2019-em-sao-francisco-do-gloria-fervedouro-e-faria-lemos-na-zona-da-mata.htm>

⁸⁹ <http://www.mp.rn.gov.br/portal/inicio/infancia-e-juventude/infancia-e-juventude-noticias/6415-mp-lanca-projeto-familia-acolhedora-abrace-vidas>.

⁹⁰ <http://www.serrinha.rn.gov.br/serrinha-aderem-a-campanha-abrace-vidas>.

⁹¹ Jornal online do RN – <http://www.jolrn.com.br/2019/10/02/prefeitura-de-santo-antonio-implanta-projeto-abrace-vidas/>.

familiares atingidas por conflitos envolvendo direitos e interesses de idosos. Coordenado pela Promotora de Justiça Dra. Cynthia Maria de Almeida Pierri, após a seleção dos casos a serem tratados e a aceitação dos envolvidos quanto a submissão ao procedimento, facilitadores previamente capacitados, desenvolvem sessões onde as partes têm a oportunidade de serem ouvidas acerca de suas visões sobre os fatos e sendo orientadas terminam por entender as questões que envolvem respectivos problemas e encontram a solução por meio da autocomposição. Quando, eventualmente, os conflitos não são solucionados, as relações não são recompostas, ao menos se obtém sua minimização e algum nível de entendimento dos envolvidos para impedir o acirramento das relações familiares em jogo.

Atualmente, esse projeto foi encampado pela Instituição dando origem ao Programa de Práticas Autocompositivas das Promotorias de Justiças de Defesa dos Direitos do Idoso de Curitiba.⁹²

Ainda no Estado de Paraná, no Município de Ponta Grossa, o Ministério Público desenvolve, desde 2017, um trabalho autocompositivo por meio de mediação, conciliação e prática restaurativa, denominado Central de Atendimento do Ministério Público, sob a coordenação da Promotora de Justiça Dra. Vanessa Harmuch Perez Erlich. Seu objetivo central é *“promover a autocomposição enquanto tratamento de conflitos, contribuindo para a pacificação social e oportunizando aos cidadãos formas de resoluções de conflitos baseadas no empoderamento e na autonomia dos envolvidos”*⁹³. O engajamento deste programa na seara cível da infância e juventude produz reflexos diretos no âmbito das relações familiares, uma vez que *“a adoção da autocomposição nas questões envolvendo crianças e adolescentes propicia a manutenção e o fortalecimento dos laços familiares, a fim de que a criança ou o adolescente possam se desenvolver em ambientes saudáveis e com dignidade, em consonância com o princípio da proteção integral e do direito à convivência familiar e comunitária”*.⁹⁴

Considerando ser a prática restaurativa a metodologia mais utilizada no ambiente da infância e juventude cível, por meio de círculos de construção de paz, a uma equipe autocompositiva pertencente a central de atendimento a infância e juventude desenvolve

⁹² <https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3335>

⁹³ <https://site.mppr.mp.br/pagina-3392.html/> e [https://site.mppr.mp.br/arquivos/Image/Nupia/PROJETO - AutocoMPosicao.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/Image/Nupia/PROJETO_-_AutocoMPosicao.pdf), p. 6.

⁹⁴ <https://site.mppr.mp.br/pagina-3392.html/> e [https://site.mppr.mp.br/arquivos/Image/Nupia/PROJETO - AutocoMPosicao.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/Image/Nupia/PROJETO_-_AutocoMPosicao.pdf), p. 8.

respectivas sessões. Novamente, ao final do procedimento são as próprias partes que são levadas a encontrar, consensualmente, a solução para suas controvérsias e demandas.

O Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) desenvolve o Projeto “*Vidas Preservadas*” no intuito de capacitar variados agrupamentos e atores sociais estratégicos, além de garantir recursos públicos prioritários para implementação e fortalecimento de políticas públicas intersetoriais e efetivas para prevenção do suicídio. Parceiros já se ocupam de projetos de prevenção de suicídio pelo fortalecimento dos laços familiares (Ex: PROJETO L’ABRI VINCULA – ação extensionista no Laboratório de Relações Interpessoais – L’ABRI – na Universidade Federal do Ceará – UFC).⁹⁵

Por ato instituidor do Ministério Público de Santa Catarina, formou-se o Núcleo de Incentivo à Autocomposição – NUPIA, que fomentou a implementação do Grupo de Apoio e Reflexão – GAR, na Capital e, após, sua expansão para Comarcas no interior do Estado. A intenção do projeto é auxiliar os genitores, quando em processo de separação e em conflito pela guarda das crianças, a refletirem pela perspectiva dos filhos. Decorrente da iniciativa da assistente social Benimari Moreira, atuante junto a Promotoria de Justiça da Capital, o projeto foi encampado pela instituição e iniciou, em 2020, os caminhos para sua expansão.

“Os encontros do GAR baseiam-se num conjunto de metodologias inspiradas nos Círculos de Construção de Paz, na comunicação não violenta e em conceitos de Justiça Restaurativa. O roteiro das atividades é planejado pelos facilitadores - servidores ou membros do MPSC que se voluntariam e são capacitados na área - e abordam temáticas como autorresponsabilidade e gestão de conflitos. São realizadas também dinâmicas em grupo e exercícios lúdicos, a fim de trazer a reflexão com encontros leves”⁹⁶.

Outros programas e projetos têm existência nos Ministérios Públicos Brasileiros, voltados para políticas públicas de atendimentos a relações familiares e tratamento dos conflitos delas oriundos, mediante métodos e práticas autocompositivas, cujos estudos, análises e pesquisas oportunas importam ser realizadas, no intuito de se identificar fatores de incentivo, incremento e obstáculos, a fim de que redundem sempre no fortalecimento da atuação resolutiva ministerial neste campo e no cumprimento de sua missão.

⁹⁵ <http://www.mpce.mp.br/2020/09/09/programa-vidas-preservadas-promove-live-sobre-relacoes-familiares-durante-a-pandemia/>

⁹⁶ <https://mpsc.mp.br/noticias/pela-perspectiva-dos-filhos-grupo-do-mpsc-fomenta-a-reflexao-de-pais-e-maes-em-situacoes-de-conflito>

5. APRENDIZADO INSTITUCIONAL E DESAFIOS

Ao longo de toda essa explanação foram sentidos os aprendizados e mudanças institucionais ocorridas no Ministério Público tanto sob ampla perspectiva de atribuições, como de forma setorial, no tocante a atuação resolutiva no campo das relações familiares.

Inicialmente, a constatação da importância e do impacto da atuação resolutiva extrajudicial mediante a utilização de instrumentos de autocomposição revela-se como uma realidade inexorável e crescente na Instituição. Além de todo o Ministério Público se organizar estruturalmente para fomentar, orientar e absorver a demanda em seus diversos campos, a propositura de programas e projetos reflete como o Promotor de Justiça assumiu o entendimento de desenvolvimento de novos caminhos para cumprimento de sua missão constitucional para concretização de direitos, defesa da sociedade e pacificação social.

Os já mencionados Centro de Apoios Operacionais, Coordenadorias, Curadorias, Grupos Especiais de atuação e o fomento, planejamento e até mesmo a implementação de políticas públicas por meio de programas e projetos institucionais são as mudanças organizacionais e estruturais que materializam o grande aprendizado institucional de que, extrajudicialmente, o *Parquet*, ao aproximar-se da sociedade, determina caminhos para solução de questões, obtendo o êxito que a “*cultura da sentença*” não consegue alcançar.

Visões diversificadas acerca da aferição da eficiência, da eficácia e do êxito decorrente desta atuação são obtidas, institucionalmente, por meio do registro de dados em sistemas próprios e ainda diante do movimento das Casas Corredoras que vêm se adequando para avaliar a atuação ministerial e precisar esses aspectos relacionados sua efetividade⁹⁷.

Mas, igualmente, sensíveis se mostram os ganhos sociais acarretados. Em políticas públicas relacionadas a área familiar, os resultados surgidos por meios de oficinas de parentalidade, de mediações e demais projetos, implicam transformação social, psicológica e emocional das partes envolvidas, ainda que não ensejem extinção de demandas judiciais. O caminho da transformação do indivíduo, por si só, é a célula para a ampliação das consequências benéficas decorrentes dos inúmeros trabalhos institucionais desenvolvidos.

Todos esses fatores positivos angariados pela produção pelo Ministério Público de políticas públicas repercutem aprendizado institucional, mas, mormente, o individual do órgão de execução

⁹⁷ Vide página 31, referência 41.

para mudança de sua mentalidade preferencialmente demandista, tornando-se protagonista consciente da importância e do impacto da atuação extrajudicial resolutiva.

No entanto, em diversos campos de menor visibilidade e publicidade institucional, como sói ocorre na esfera familiar, o desafio primordial que demanda ser enfrentado e ultrapassado perpassa pelo envolvimento individual do órgão de execução atuante nas Varas de Família, para a conjugação da atuação extrajudicial à atuação processual, experimentando uma amplitude maior daquela com a mesma importância desta.

A mudança de mentalidade individual do órgão de execução precisa desaguar no exercício de também protagonizar as resoluções adequadas de problemas, controvérsias e conflitos, mediante técnicas de autocomposição. A atuação interveniente do *Parquet* no processo judicial verdadeiramente vem marcada por resultados na defesa da ordem jurídica, na proteção dos interesses de partes incapazes e determinante para concretização de direitos fundamentais. Contudo, associar a este viés a postura proativa resolutiva repercutirá angariar maiores resultados e sucesso na consecução de seus fins e missão institucionais.

Sem desmerecer a força e a importância dos provimentos judiciais, cediço é que estes já não conseguem absorver toda a demanda existente no tempo necessário à solução das questões e ainda implicam decisões que não têm o condão de efetivamente pacificar conflitos. É a atuação extrajudicial resolutiva aliada da judicialização e sua substituta em situações que exijam que a decisão seja remetida para as próprias partes para se alcançar efetividade.

Finalmente, a par de todos os posicionamentos doutrinários divergentes, o papel do Ministério Público no ciclo das políticas públicas é inquestionável e, atualmente, indispensável, seja quando apenas indutor, articulador e formulador de políticas públicas, ou mesmo, quando inicialmente, se ocupe da implementação da política, preparando-a para multiplicação e assunção pelo Poder Público ou pelos diversos setores sociais correlatos, como vislumbra-se a partir do PROEVI, no MPMG, como alhures mencionado.

CONCLUSÃO

Após o debruçar sobre o Ministério Público Brasileiro pós 1988, forçosa a conclusão de que a instituição se transformou por meio da nova Carta Constitucional e da gama de atribuições por ela concedida, ganhando, como norte missionário, a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

No entanto, não somente as vontades do Constituinte e do Legislador ordinário operaram em alicerçar a instituição para a consecução de suas missões, mas fatores endógenos também culminaram com o crescimento institucional e ampliação do leque de funções a serem desempenhadas pelo *Parquet*. A vontade do órgão de execução materializada por sua profícua atuação redundou no expoente institucional interveniente, inclusive, no cenário político nacional.

Agente político que é, seu caminho, ao longo dos últimos 30 anos, ganhou contornos que implicaram participações em diversos setores da sociedade e do Estado, caracterizando-se então o Ministério Público como essencial ao acesso à justiça e fundamental ao desenvolvimento da democracia, à defesa da sociedade e dos direitos massificados, determinante, assim, para a transformação da realidade social nacional.

E dentro desta perspectiva de mudança da realidade social nacional, os perfis institucionais demandista, interveniente e resolutivo de atuação trilharam caminhos autônomos, diante da melhor adequação de cada a um a determinada área de atuação. Os dois primeiros mais longevos, seguidos, hodiernamente, pelo extrajudicial resolutivo marcado pelo protagonismo e pela proatividade do órgão de execução. Todo um movimento institucional nacional, ancorado por normatização de cúpula organizacional e regramentos setoriais decorrentes resultaram no fomento do viés resolutivo ministerial com a implantação de projetos e programas, em resposta à política nacional iniciada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A visibilidade da postura demandista do Ministério Público passou a dividir espaço de notoriedade com a extrajudicial resolutiva e, a cada dia, sendo mais conhecida pela sociedade.

Fazendo um recorte, nesta modalidade de atuação, para o âmbito das relações familiares, verifica-se que o tratamento de seus problemas, conflitos e controvérsias mereceu o tratamento adequado pela via de técnicas e métodos autocompositivos que, agora, tornaram-se parte do universo de atuação ministerial.

Com uma breve explanação sobre os conceitos correlatos, suas utilidades, potencialidades e limites, restou desenhada uma nova feição do Ministério Público que persiste na obtenção e logra êxito na consecução de direitos fundamentais e no desenvolvimento de sua missão constitucional. A peculiaridade desta face institucional é a satisfação dos interesses sociais e individuais em esferas não alcançadas pela resposta vinda de uma decisão judicial e que terminam por atender, verdadeiramente, a necessidade dos envolvidos e de seus interesses, primordialmente, por perpassar pela entrega às partes dos meios de solução de seus conflitos. Sempre direcionados e acompanhados de perto pelo *Parquet*.

Figurando o Ministério Público como intermediador, articulador, indutor e por vezes, executor inicial de políticas públicas para o setor ora destacado, inúmeros são os resultados positivos sentidos. Além dos relacionados à solução de controvérsias, o aprimoramento da atuação institucional, modificações e aprendizados são vistos no âmbito da Instituição, direcionando-a a operar adequações, inclusive, estruturais e organizacionais para absorção da demanda crescente.

Os programas e projetos desenvolvidos pelos Ministérios Públicos Nacionais demonstram a assunção pelos Promotores de Justiça do protagonismo e da proatividade peculiar à atuação extrajudicial resolutiva que culmina com a concretização de direitos fundamentais.

Desafios de diversas ordens são experimentados no caminho do desenvolvimento desta atuação e o tratamento primordial relaciona-se à adoção de políticas institucionais para envolvimento dos órgãos de execução, bem como seu aparelhamento e suporte. Consequentemente, a vontade individual do Promotor de Justiça estará sustentada para o exercício simultâneo de seus perfis demandista e resolutivo, implicando nova mudança e novo aprendizado institucional que, contará com conjunturas críticas endógenas, além das exógenas advindas do ordenamento jurídico.

Alguns exemplos pincelados no trabalho permitem enxergar o *Parquet* não somente para ação de fomento, articulação ou indução de políticas públicas na seara das relações familiares, mas tem o condão de atuar para iniciar a execução de projetos visando a imediata transferência e multiplicação para o Poder Público e outros segmentos institucionais e da sociedade civil, na busca da construção de uma sociedade suprida em seus direitos fundamentais.

Consoante alhures mencionado, a família exige um olhar distinto e acurado, posto constituir-se célula da sociedade. Seu tratamento e de seus indivíduos reflete diretamente nos mais variados campos da sociedade. Conflitos no seio familiar, se relegados ou não devidamente

equacionados desaguarão negativamente na formação dos indivíduos, da sociedade e ainda, redundarão em criminalidade, além de desajustes sociais, psicológicos e psiquiátricos.

Ainda que os métodos de autocomposição existentes não resultem na solução imediata de conflitos e controvérsias já judicializadas, seus efeitos conduzem as partes à reflexão, desenvolvimento de empatia, autoconhecimento, possibilidades de aprimoramento de comunicação e minoração dos efeitos nocivos sociais e psicológicos no seio dos núcleos familiares. Os percentuais positivos destas consequências restam comprovados estatisticamente e são passíveis de estudos para obtenção de dados mais específicos de ordem qualitativa e quantitativa.

Destarte, cediça a importância do Ministério Público nesta área de atuação, já prevista pelo legislador, quando judicialmente exige sua presença em feitos de direito de família e ainda, quando potencialmente equipado para atuação extrajudicial resolutiva e enquanto agente político para interferência no ciclo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *“Direito Material Coletivo. Superação da Summa Divisio Direito Público e Direito Privado por uma nova Summa Divisio Constitucionalizada.”*. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2008.

_____. *“Direito Processual Coletivo Brasileiro. Um novo ramo do direito processual”*. Editora Saraiva. São Paulo, 2003.

_____. *“Manual das Ações Constitucionais”*. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2007.

_____. *“O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição 1988 e no Novo CPC para o Brasil”*. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). *“Coleção Repercussões do Novo CPC”*, volume 6, 2ª edição. Salvador. Editora JusPODIVM, 2017, pp. 141-174.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. *“Ministério Público em Ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional”*. Salvador: Editora Podivm, 2010.

ARANTES, Rogério Bastos. *“Ministério Público e Política no Brasil”*. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ASSIS, Gilmar de. *“A ação institucional da Mediação Sanitária, seus resultados estruturadores no Estado de Minas Gerais e o fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público”*. In: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Edição Autocomposição, 2018, pp. 16-20.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. *“O Ministério Público e as Políticas Públicas: Definindo a Agenda ou Implementando as Soluções?”* In: Revista da AJURIS – vol. 40, número 130, Porto Alegre, junho de 2013, pp 373-394.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ATOS E NORMAS. Disponíveis em: <http://cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas>; Acesso em 02/03/2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – “*Qualidade, Resolutividade e Transformação Social – Edição Especial: Recomendação de Aracaju*”. In: Revista Jurídica da Corregedoria Nacional. Volume VII, Brasília, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – <http://cnj.jus.br>. Acesso em 02/03/2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. “*Constituição, Governo e Democracia do Brasil*.”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 61, junho/2006, p. 41-62.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. “*Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*”, volume 4, 13ª edição, Salvador, 2019, Editora JusPodivm.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “*Direito Administrativo*”. 24ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2011.

ESCOLA NACIONAL DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. “*Manual de Negociação e Mediação para Membros Do Ministério Público*”. Brasília: novembro de 2014.

FELIPE, Ana Paula Faria. “*Mediação Penal e o Acesso à Justiça Criminal Humanizada*”. In: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Edição Autocomposição, 2018, pp. 54-59.

GARCIA, Emerson. “*O Ministério Público no Processo Civil: Aspectos da Preclusão*.”. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). “*Coleção Repercussões do Novo CPC*”, volume 6, 2ª edição. Salvador. Editora JusPODIVM, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. “*Potencialidades e limites da negociação e mediação conduzida pelo Ministério Público*”. In: ENAM – MJ – CNMP. “*Manual de Negociação E Mediação Para Membros Do Ministério Público*”. Brasília: novembro de 2014, p. 147-168.

KERCHE, Fábio. “*O Ministério Público no Brasil: Relevância, Características e uma Agenda para o Futuro*”. Revista USP, São Paulo, nº 101, pp. 113-120, 2014. Disponível em: www.revistas.usp.br. Acesso em 27 de dezembro de 2020.

_____. “*Projeto: O Sistema de Justiça no Brasil: O Conselho Nacional do Ministério Público, Democracia e Accountability*.”. São Paulo, 2018. Disponível em: www.casaruibarbosa.gov.br . Acesso em 1º de janeiro de 2021.

_____. “*Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability*”. In: 42º Encontro Anual da Anpocs. Anais Eletrônicos. Caxambu, MG, 2018, Disponível em: www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/gt-31/gt07-16>. Acesso em 1º de janeiro de 2021.

LARCHER, Marta Alves. “*Diretrizes para a atuação do Ministério Público em Conflitos pela posse da terra urbana: a Experiência em Negociação da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo*”. In: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Edição Autocomposição, 2018, pp. 46-52.

LIMA, Anderson Quirino Oliveira de. “*Reflexões técnicas sobre a aplicação de métodos autocompositivos de solução de conflitos por meio do Ministério Público*.”. Revista Eletrônica Jurídico-Institucional. Ano 8, número 12, jan./dez. 2018, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Acesso em 28 de janeiro de 2021.

MATOS, Thyego de Oliveira. “*Ministério Público Resolutivo, Negociação e Mediação: Apontamentos sobre a Efetividade da Atuação Ministerial a partir de seu novo Perfil Constitucional*”. 2017. In: Teses do XXII Congresso Nacional do Ministério Público, Belo Horizonte. Disponível em: [www.conamp.org.br > lista_teses_xxii_congresso_mp](http://www.conamp.org.br/lista_teses_xxii_congresso_mp) . Acesso em 02 de março de 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. “*O Inquérito Civil*”. Editora Saraiva, São Paulo, 1999.

MORAIS, Alexandre de. “*Direito Constitucional*”. 27ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. “*Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*”. Rio de Janeiro, 2019. Editora Fiocruz, pp. 15-39.

_____. “*As Fases do Processo de Políticas Públicas*”. In: Vitor Marchetti (org.) *Políticas Públicas em debate*, São Bernardo do Campo, 2013, MP Editora.

_____. “*Ciclo de Políticas Públicas*”. São Paulo, 2016. Disponível em www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/02/VanessaEliasAula_Introdutória-Ciclo-de-Políticas-Públicas.pdf. Acesso em 04 de janeiro de 2021.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. “*O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade*”. In: Boletim informativo MPMG Jurídico. Belo Horizonte: edição 001, set./2005, p. 16-7. Disponível no endereço eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/>. Acesso em 08 de janeiro de 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. “*O Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica*”. In: *Revista Jurídica De Jure*, volume 24, jan./jun. 2015, CEAF/MPMG, Diretoria de Produção Editorial, p. 138-176.

SILVA, Luciana Maria; COSCI, Maria Angélica; LAVOR, Miralda Dias Dourado. “*Implantação de Oficinas de Parentalidade pelo Ministério Público no Triângulo Mineiro: Uma experiência feliz*”. In: *Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Edição Direito de Família*, 2016, pp. 68-76.

SIQUEIRA, Mateus Baptista de; BRECKENFELD, Eduardo Maines. “*O Ministério Público e seus Mecanismos de Accountability: Uma Análise Institucional a partir da Tese da “Revolução Judiciária”*”. In: I Seminário Discente de Ciências Políticas (SDCP) – Programa de Pós-

Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 20 e 21 de agosto de 2020. Disponível em <https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/view/3135> . Acesso em 1º de janeiro de 2021.

TARTUCE, Fernanda. “*Mediação nos Conflitos Cíveis*”. São Paulo: Ed. Método, 2008.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. “*O Código de Processo Civil 2015: Ruptura do Paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional.*” In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). “*Coleção Repercussões do Novo CPC*”, volume 6, 2ª edição. Salvador. Editora JusPODIVM, 2017, pp. 45-62.