

NEM PARTE, NEM FISCAL DA ORDEM JURÍDICA:

A NOVA FIGURA DO AGENTE RESOLUTIVO NO TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO MINEIRO

DANIELLE GUIMARÃES GERMANO ARLÉ

Promotora de Justiça em Minas Gerais, atualmente Coordenadora Técnico-Jurídica do Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – COMPOR, Mestre em Sistemas de Resolução de Conflitos pela Universidade Nacional de Lomas de Zamora, Argentina.

MARIA CAROLINA SILVEIRA BERALDO

Promotora de Justiça em Minas Gerais, atualmente Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Cíveis do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Doutora e Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo.

A resolutividade institucional que cabe ao Ministério Público a partir da concepção ética e jurídica de sua atuação, que passou a vigor e orientar as ações institucionais a partir da Constituição de 1988, pressupõe a substituição de um modelo de instituição dependente do Poder Judiciário, com resultados ineficientes e, às vezes, inaceitáveis, no campo da defesa do regime democrático e da tutela dos interesses transindividuais, para uma conduta em que assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções¹.

1. 221-223.

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

Há algum tempo o Ministério Público tem buscado implementar atuação resolutiva que dê mais importância à eficiência não apenas de conduta, mas, também, em relação ao tratamento adequado dos problemas ou conflitos em que, por missão e atribuição constitucionais atuará, seja na área judicial ou extrajudicial.

Vale ressaltar que ser eficiente não é apenas produzir resultado (exemplo: obter uma sentença favorável ou celebrar um acordo), mas sim produzir o melhor resultado possível, que venha a ser efetivamente implementado.

Nesse contexto de atuação resolutiva eficiente, o Ministério Público brasileiro deve aproveitar, ao máximo, todos os métodos disponíveis de intervenção sobre os conflitos², enxergando, por inteiro, o leque de métodos dos quais pode fazer uso, sejam eles adversariais ou não adversariais.

Sob qualquer ângulo em que a questão da atuação do Ministério Público brasileiro seja analisada, a conclusão a que se chega é a de que a instituição deve atuar fazendo uso dos métodos adversariais e não adversariais de tratamento de conflitos.

Como métodos adversariais de tratamento de conflitos, podem ser enquadrados aqueles em que os envolvidos num conflito enfrentam-se um contra o outro, como adversários, e nos quais, em regra, o que se busca é que apenas um deles seja dada razão e que haja um vencedor e um vencido. São métodos adversariais, assim, o juízo e a arbitragem.

Em contrapartida, na classificação de métodos não adversariais de tratamento de conflitos, encontram-se aqueles em que os envolvidos no conflito não pejam um contra o outro, mas sim dialogam um com o outro, em busca de uma solução que possa atender aos interesses de todos. São métodos não adversariais a negociação, a mediação, a conciliação e os processos restaurativos, também chamados práticas restaurativas.

É precisamente no uso dos métodos não adversariais de tratamento de conflitos que o Ministério Público mineiro fez florescer, a partir da implementação das diretrizes

da Resolução n. 118/2014 do CNMP, da Recomendação n. 54/2017 e da Recomendação de Caráter Geral n. 2/2018, todas do CNMP, bem assim da interpretação e exercício integral de suas missões constitucionais e legais, sua atuação institucional como agente resolutivo, terceiro mediador estranho ao conflito e que não se confunde com a atuação do Ministério Público enquanto parte, e muito menos enquanto fiscal da ordem jurídica, conforme se demonstrará mais à frente.

Nos termos da Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014, a conciliação é tida como um processo autocompositivo que pode ser levado a efeito pelo Ministério Público brasileiro, sendo recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos (art. 11).

No âmbito do Ministério Público brasileiro, a conciliação foi prevista como um dos métodos de autocomposição de conflitos, sendo indicado para os casos em que pode ser necessária a sugestão de uma opção de solução. Nesse sentido, é a redação do art. 12 da Resolução CNMP 118/2018: “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”.

A mediação é, de outra sorte, recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos em que estejam envolvidas relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes (art. 9 da citada Resolução). Trata-se de método autocompositivo de intervenção nos conflitos por meio do qual dois ou mais protagonistas são auxiliados por uma terceira pessoa, neutra, a procurarem chegar a uma composição, devendo ser usada pelo Ministério Público brasileiro nos casos nos quais a instituição age como parte ou interveniente, sempre que for o método mais adequado para a solução. Existem diferentes modelos e técnicas de mediação, sendo imprescindível a capacitação dos membros ministeriais para o correto exercício dessas práticas.

2. Cf. RODRIGUES, J. G. Ministério Público Resolutivo: a atual missão institucional, in Conselho Nacional dos Procuradores Gerais – Ministério Público: o pensador institucional contemporâneo. Rio de Janeiro, FGV, 2012, p. 89.

A Justiça Restaurativa, os programas restaurativos e os processos ou práticas restaurativas, por sua vez, são parte da missão e das funções constitucionais da instituição, uma vez que fundados na reparação da vítima, responsabilidade ativa do ofensor e sua reintegração à sociedade.

Na utilização desses métodos autocompositivos não adversariais, o Ministério Público atuará, enquanto parte, por seu órgão de execução natural, no regular exercício de suas atribuições ministeriais de defesa dos direitos que lhe foram incumbidos constitucional e legalmente. Entretanto, ultrapassando essa atuação, e em concomitância, poderá atuar, ainda, como *agente resolutivo*, um terceiro que funcionará como órgão mediador, conciliador ou facilitador de prática restaurativa, a conduzir mediação, conciliação ou prática restaurativa entre o MP-parte e outros atores do conflito, buscando a construção de uma solução consensual.

Diferentemente do Poder Judiciário, que não pode mediar conflitos diretamente por seu órgão jurisdicional, o Ministério Público mineiro identificou, a partir das atribuições constitucionais e legais, mormente do Art. 3º do Código de Processo Civil e da Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação) a possibilidade de atuar em casos em que há um órgão de execução a apresentar o MP enquanto parte, mediando o conflito por meio de outro órgão de execução especificamente capacitado em resolução de conflitos e com atribuições exclusivas para tanto, de forma a buscar resolução consensual de questões no variado espectro cível.

Foi assim, considerando

- I. que o acesso à justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo que abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além, para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e métodos extrajurisdicionais de prevenção da escala destrutiva, gestão, resolução e transformação de conflitos, controvérsias e problemas, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (artigo 127, caput, da Constituição da República).
- II. que o direito de acesso à justiça engloba o direito de acesso ao poder Judiciário e o direito de acesso a outros mecanismos e métodos de distribuição de justiça, compreendendo, antes de tudo, o direito fundamental

de efetivo exercício, de maneira satisfatória, dos direitos individuais e coletivos, bem assim

- III. as inúmeras citadas previsões de atuação legais, constitucionais e normativas instituídas a partir do órgão de controle (CNMP), além das prescrições inclusive internacionais como a Agenda 2030, decorrente da Assembleia-Geral da ONU e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre eles o ODS 16 Paz, justiça e instituições eficazes,

que o MPMG instituiu o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (COMPOR), órgão auxiliar vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça que tem por finalidade, dentre outras, implementar métodos de autocomposição como os já expostos negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas.

Enquanto unidade organizacional, o COMPOR é integrado por membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais com treinamento específico para, quando provocados pelo órgão de execução natural, ou com a anuência deste, atuarem, em caráter principal ou auxiliar, nos casos concretos, como efetivos mediadores, conciliadores ou facilitadores do melhor encaminhamento do conflito na realização dos procedimentos autocompositivos – daí falar-se em Ministério Público como agente resolutivo, terceiro que não se confunde com o MP-parte.

Veja-se que, ao final, como produto do procedimento autocompositivo, se positiva a resolução do conflito, resultará a construção horizontal de termo de acordo de mediação ou conciliação, ou plano restaurativo, instrumentos jurídicos substancialmente diversos dos já conhecidos termos de ajustamento de conduta.

Com efeito, não se pode confundir o termo de ajustamento de conduta, previsto na Lei n. 7.347/85 e ampliado pela Lei n. 8.078/90, instrumento construído, usualmente, de forma unilateral e oferecido para análise e eventual aceitação, em espectro reduzido de negociação, com acordos resultantes de verdadeiros processos de negociação, conciliação, mediação ou prática restaurativa, instrumentos construídos em conjunto, de forma cooperativa e, portanto, com grau de legitimidade e de expectativa de cumprimento mais ampliado.

Neste ponto, cabe uma advertência relevante: ao Ministério Público brasileiro são dadas legitimidade autônoma para a defesa dos interesses difusos e coletivos e legitimidade extraordinária para a defesa dos interesses sociais indisponíveis, ambas legitimidades para a defesa dos interesses dos quais o Ministério Público, como instituição de promoção e acesso à justiça, não é titular. Em não sendo titular destes direitos, não pode deles dispor, até porque, por sua natureza, eles são indisponíveis. Assim, é fundamental sublinhar que negociar – ou intervir numa negociação por meio da mediação – não é o mesmo que dispor de interesses.

Como ressaltado por Gavronski, a confusão entre negociação e disposição de interesses decorre de um equívoco primeiro, que consiste em achar que a negociação é correspondente à transação do direito civil³. Ainda que o Ministério Público negocie a resolução de conflitos que envolvem interesses sociais, transindividuais e individuais indisponíveis, o fará por via de um devido processo legal e procedimental de negociação e que ainda carece, no Brasil, de estudo aprofundado e construção de uma regulamentação

geral de acordos coletivos, fato que não impede as diuturnas práticas exitosas do COMPOR e que têm servido de excelente laboratório experimental de bons e adequados tratamentos de conflitos em solo mineiro e para além dele, já que diversos problemas, dada a sua complexidade, acabam por extravasar o território.

Caminham juntos, portanto, o presente e o futuro do agir colaborativo do Ministério Público no tratamento adequado de conflitos a partir da atuação institucional como agente resolutivo facilitador da construção de consensos: o fazer, ainda que sem regulamentação positivada, traz resultados que positivam o êxito e abrem caminho para a desejada replicação dessa nova forma de atuação.

O Ministério Público, enquanto garantia constitucional fundamental da sociedade de acesso à justiça⁴, tem papel relevante no sistema brasileiro de justiça multiportas⁵, e sua nova faceta de atuação como agente resolutivo constitui precisamente a abertura de mais uma dessas portas de acesso à justiça.

3. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Potencialidade e limites da negociação e mediação conduzida pelo Ministério Público, *in* Manual de Negociação e mediação para membros do Ministério Público. Brasília, Ministério da Justiça, 2014, p. 153.

4. Cf. ASSAGRA, Gregório *in* O Ministério Público como Garantia Constitucional Fundamental da Sociedade de Acesso à Justiça: interpretação ampliada e rol meramente exemplificativo dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional da Instituição, tese apresentada ao XXII Congresso Nacional do Ministério Público, disponível em <https://congressonacional2017.ammmp.org.br/public/arquivos/teses/51.pdf>

5. Para uma compreensão atualizada da Justiça Multiportas, sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil ver, por todos, DIDIER JR., Fredie e FERNANDEZ, Leandro *in* Introdução à Justiça Multiportas. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.