

RESOLUÇÃO CONSENSUAL E CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE

PARTE 2

RODRIGO ALBERTO AZEVEDO COUTO

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Assessor Especial do Procurador-Geral de Justiça, Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais – Organizações Internacionais, pela UIT/MG. Endereço eletrônico: rcouto@mpmg.mp.br.

O presente trabalho se apresenta como o segundo capítulo dos estudos relativos aos aspectos teóricos e pragmáticos observados a partir da atuação do Ministério Público de Minas Gerais no que toca à aplicação de métodos autocompositivos em sede de controle concentrado de constitucionalidade, mais especificamente em sua Coordenadoria relativa à temática (Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais), órgão de assessoramento do Procurador-Geral de Justiça respectivo¹.

Ancorado na consideração de superação das dúvidas iniciais acerca da possibilidade de autocomposição no controle de constitucionalidade, bem como tendo por base os apontamentos teóricos já trazidos na primeira parte desse estudo², cuja leitura aqui se recomenda, é tempo, então, de se dedicar atenção aos efeitos de cunho prático e, especialmente, aos resultados efetivamente obtidos com a implementação de audiências autocompositivas como etapa dialógica obrigatória nos procedimentos em tramitação na Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do MPMG.

1. COUTINHO, Marcos Pereira Anjo e COUTO, Rodrigo Alberto Azevedo. *Solução consensual em controle concentrado de constitucionalidade: desafios e perspectivas*. Ministério Público Estratégico – volume 8: resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela dos direitos fundamentais pelo ministério público/coordenado por Sarrubo, Magalhães Júnior, Assagra de Almeida, Romano e Carvalho Leitão. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.

2. COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. *Resolução Consensual e Controle Abstrato de Constitucionalidade - Parte 1*.

Assim, tendo-se em conta o fato de o emprego de métodos autocompositivos para a tutela de direitos indisponíveis, bem como, e especialmente, sua incidência na seara do controle concentrado de constitucionalidade, encontrarem ressonância e incentivo na legislação, doutrina e jurisprudência contemporâneas, sendo igualmente amparados por argumento de autoridade consubstanciado na circunstância de o Supremo Tribunal Federal aceitar amplamente sua ocorrência em ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADPFs 165 e 568, ADC 25 e ADIs 5956, 5959 e 5964), é que se pode afirmar ser mesmo este um caminho sem volta, mas, inegavelmente, com ampla possibilidade de aprimoramento, isso a partir da atenta observação de seu emprego e consequente evolução de seu exercício.

Antes de tudo, entretanto, parece essencial trazer à discussão, mais uma vez e a fim de dissipar eventuais questionamentos porventura ainda persistentes no que toca à possibilidade de aplicação de métodos autocompositivos em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a proposta de divisão classificatória de tal proceder, permitindo-se, destarte, avançar-se nos aspectos factuais a ele concernentes.

Desse modo, entende-se como “autocomposição *stricto sensu*”, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o acordo que verse efetivamente sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade inicialmente aventada, seja na hipótese mais recorrente de o Poder Legiferante reconhecer o vício apontado, comprometendo-se, pois, a adotar medidas que intencionem a revogação ou alteração do ato normativo tido por viciado, seja, em sentido oposto, na hipótese de o legitimado a propor as ações constitucionais ver-se convencido, em razão dos argumentos aportados aos autos, do desacerto de sua pretensão inicial.

Ainda, tal modalidade poderá ser vislumbrada na hipótese de legitimado e legiferante se verem acordes quanto à interpretação conforme a ser dada ao texto normativo, sendo, todavia, em tal caso, necessária a chancela judicial a fim de que de tal avença resultem frutos a todos oponíveis.

Lado outro, quando o acordo versar não sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, em si, do texto atacado, mas, sim, acerca dos efeitos da

eventual e futura decisão, tais quais, tempo, modo e lugar em que se terão operadas tais consequências – aspectos circunstanciais ao vício –, estar-se-á diante do que convencionamos chamar “autocomposição *lato sensu*” nos procedimentos e ações que tenham por mote o controle concentrado de constitucionalidade.

Esclarecidas, pois, as questões antecedentes necessárias à compreensão do objeto de abordagem do presente texto, passa-se agora à exposição dos aspectos factuais do emprego de métodos autocompositivos no âmbito da Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do Ministério Público de Minas Gerais.

De início, é de se dizer que, como inegáveis consequências da experiência prática do emprego de técnicas autocompositivas nos procedimentos em curso na Unidade, chamam especial atenção a redução do tempo de tramitação dos expedientes, a maior aceitação, por convencimento, dos apontamentos ministeriais relativos aos vícios de constitucionalidade vislumbrados, a ampliação da sensação de participação do Poder Legiferante na solução (negociada) da inconstitucionalidade apontada e, por fim, a aproximação do Ministério Público com os Poderes Constituídos, tudo isso de modo a facilitar a resolução dialogada e, via de consequência, obterem-se resultados satisfatórios para pretensões diversas, mas complementares, consistentes, por um lado, na produção normativa que atenda às necessidades destes últimos e, lado outro, na adequação de tais instrumentos aos ditames constitucionais que àquele cabe velar.

Com o objetivo de compreender como foi possível a adoção das referidas diretrizes de atuação, necessário se faz o apontamento de breve esboço histórico, tudo de modo a espelhar a evolução da Unidade até atingir-se o estágio atual de seu funcionamento.

A Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do MPMG, órgão de assessoramento do Procurador-Geral de Justiça, que compõe a estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Jurídica e possui atuação específica em questões constitucionais, foi criada no ano de 2005 e efetivamente instalada dois anos depois, ou seja, já em 2007. Com o objetivo de promover a atuação especializada do Ministério Público de Minas Gerais no âmbito da jurisdição

constitucional, como parte ou *custos iuris*, bem como se valendo da instauração de procedimentos administrativos próprios para aferir inconstitucionalidades da legislação municipal e estadual em face da Constituição estadual, a unidade reunia, também, atribuições residuais disciplinadas nos arts. 2º e 3º da Resolução PGJ nº 77/2005³.

Merece nota especial a implantação, já nesse ato normativo, de etapa dialógica, no curso dos procedimentos administrativos de controle de constitucionalidade, consistente na fase recomendatória. Assim, ainda que de modo incipiente, a expedição de recomendações ao Poder Legiferante para que, no exercício do autocontrole de constitucionalidade, revogasse ou alterasse as leis e atos normativos viciados, contribuiu, sim, para a redução da propositura de ações judiciais, representando o marco inicial da guinada não demandista do Ministério Público mineiro nesta seara.

Em 2022, por meio da Resolução PGJ nº 34/2022⁴, ocorreu a reestruturação da Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade e, no que interessa ao tema ora examinado, diante da constatação de que ainda tímida se mostrava a redução das ações de controle abstrato deflagradas pelo Procurador-Geral de Justiça desde então – decréscimo inferior a 20%⁵ –, viu-se estabelecido, no art. 11, que técnicas de autocontrole de constitucionalidade na busca da desjudicialização poder-se-iam ver empregadas pela Unidade, especialmente por meio da já utilizada recomendação e, ainda, pela então neófito autocomposição.

Enquanto as recomendações permaneciam ordinariamente sendo utilizadas, as autocomposições, de início, ligavam-se à participação do COMPOR (Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do

Estado de Minas Gerais), que ocorria nos moldes do *caput* e parágrafo único do art. 13, de ofício ou por determinação do Procurador-Geral de Justiça, em situações de complexidade temática não usuais.

Com resultados significativamente eficientes no controle de constitucionalidade, que abrangiam percentual superior a 90%⁶ de êxito nas tratativas com os Poderes Legiferantes, restou explicitada a relevância das práticas autocompositivas extrajudiciais e suas inequívocas vantagens sobre o proceder restrito das recomendações.

A Procuradoria-Geral de Justiça buscou, então, o incremento do método negocial, passando-se a adotar a partir do mês de abril de 2023, como regra e na linha da experiência positiva das autocomposições (na modalidade de mediação) realizadas em parceria com o COMPOR, a etapa autocompositiva em todos os procedimentos administrativos de controle de constitucionalidade, agora realizados diretamente pela Coordenadoria, atuando os assessores especiais como negociadores (autocomposição na modalidade de negociação).

Maximizou-se, destarte, o conteúdo normativo disciplinado no art. 11 da Resolução PGJ nº 34/2002, nascendo, no âmbito da Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do Ministério Público de Minas Gerais, o projeto denominado “O Controle de Constitucionalidade e sua etapa dialógica: atuação extrajudicial e as reuniões de autocomposição”⁷, em que se argumenta não ser a via judicial necessariamente o meio mais adequado à solução dos conflitos constitucionais com rapidez e resolutividade.

Tendo em conta o arcabouço normativo favorável (dentre outros, § 3º do art. 3º do CPC e Resolução nº

3. MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>>. Acesso em: 28 de jun. de 2023.

4. 5 MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>>. Acesso em: 28 de jun. de 2023.

5. SRU-MPMG (Sistema de Registro Único do Ministério Público de Minas Gerais), que concentra as informações dos procedimentos administrativos instaurados na Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade da PGJ-MG.

6. SRU-MPMG (Sistema de Registro Único do Ministério Público de Minas Gerais).

7. Sob inspiração do projeto “De Olho na Constituição – autocomposição no controle de constitucionalidade” (2018), do Ministério Público do Estado do Maranhão. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<https://bancoedeprojetos.cnmp.mp.br/resources/rest/projeto/anexo/12745>>. Acesso em 10 de jan. de 2022.

118/2014 CNMP⁸), bem assim o reforço jurisprudencial e doutrinário já referidos, a imperiosidade do emprego de técnicas extrajudiciais capazes de emprestar celeridade e eficiência aos mecanismos de garantia da supremacia constitucional ganha contornos de efetividade quando a experiência empírica demonstra que a realização de reuniões com os responsáveis pela elaboração de tais normas propicia a oportunidade de explicação detalhada acerca dos vícios vislumbrados, despertando ainda em tais autoridades o sentimento de inclusão e pertencimento necessários ao sucesso da construção da solução negociada.

Ao objetivar, assim, a ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos e pretender, de igual modo, a obtenção de ganho de eficiência operacional no controle abstrato de constitucionalidade, o projeto, alinhado à estratégia institucional, apresenta, ainda que com pouco tempo de implementação, resultados positivos palpáveis e aferíveis mediante análise dos parâmetros de controle a ele inerentes.

É de se dizer, por fim, que, se nos parece que o controle de constitucionalidade não vá mesmo se consubstanciar na panaceia a combater os males do totalitarismo legislativo que hoje se vê, especialmente nos parques normativos municipais e, ainda que a Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do Ministério Público de Minas Gerais não consista no panóptico capaz de controlá-lo, certo é que o emprego dos métodos autocompositivos como etapa dialógica necessária nos respectivos procedimentos trouxe novidade que vai além dos inegavelmente significativos números de efetividade. O que se vê, em verdade, é uma substancial revolução na forma como o controle abstrato é tratado, especialmente no que toca à efetiva participação dos Poderes Legiferantes na depuração da norma viciada, tudo a robustecer a ideia de autocontrole e, de modo ainda mais relevante, diminuir a distância entre o *Parquet* e os Poderes Constituídos, favorecendo, como deve mesmo ser, a construção de soluções negociadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/resources/rest/projeto/anexo/12745>>. Acesso em 10 de jan. de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>>. Acesso em: 28 de jun. de 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Disponível em: <<https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>>. Acesso em: 28 de jun. de 2023.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo e COUTO, Rodrigo Alberto Azevedo. Solução consensual em controle concentrado de constitucionalidade: desafios e perspectivas. Ministério Público Estratégico – volume 8: resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela dos direitos fundamentais pelo ministério público/coordenado por Sarrubo, Magalhães Júnior, Assagra de Almeida, Romano e Carvalho Leitão. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.

8. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 118/2014. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em 17 de jun. de 2023.