

A CAPACITAÇÃO EM AUTOCOMPOSIÇÃO E O PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTAS ESSENCIAIS AOS INQUÉRITOS CIVIS ESTRUTURAIS

ROBERTO LUÍS DE OLIVEIRA PIMENTEL

Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela ESMP; pós-graduado em Filosofia pela PUC-RS; facilitador de Círculos de Justiça Restaurativa, para situações não conflituosas e conflituosas, pela AJURIS; mediador e conciliador extrajudicial e judicial nos termos da Resolução nº 125/2010 do CNJ; Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo desde 1995; autor do livro "Negociação e Mediação: Conflitos Difusos e Coletivos" - Belo Horizonte: Del Rey, 2022; Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo na Capital/SP desde 2017.

1. Introdução

Em trabalhos anteriores¹, já tive a oportunidade de ressaltar que a atuação do Ministério Público na área de interesses metaindividuais carece, após décadas de vigência da Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7347/1985) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8078/1990), reunidas e sopesadas as ricas experiências acumuladas tanto na esfera judicial como na extrajudicial, de reavaliações e de alterações de rumo, que levem em conta a necessidade de fortalecimento do protagonismo que a sociedade civil deve ter na condução de conflitos envolvendo tais interesses, assim como o amadurecimento dos membros da Instituição, prestigiando-se uma atuação funcional em que o fomento ao diálogo e à construção de soluções preponderem sobre o viés adjudicatório fundado na busca do estabelecimento de obrigações forjadas nos institutos da responsabilidade civil e sobre os esforços direcionados quase que exclusivamente à obtenção de títulos executivos.

1. Negociação e mediação: conflitos difusos e coletivos - Belo Horizonte: Del Rey, 2022; "Abandonando antigos paradigmas: o projeto MP-ID", in Ministério Público Estratégico: tutela estrutural da ordem urbanística e do direito à moradia. Indaiatuba: Editora Foco, 2023; "Ministério Público e design de sistemas", in Ministério Público Estratégico - volume 8: resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela de direitos fundamentais pelo ministério público/coordenado por Mário Luiz Sarrubbo...[et al] - Indaiatuba: Editora Foco, 2024.

Impõe-se, ainda, pelas mesmas razões, o emprego da inovação e da criatividade para que se obtenham encaminhamentos e soluções para os problemas mais graves enfrentados nesse contexto, que cada vez menos ressonância encontram nos silogismos lógico-jurídicos baseados no simples enquadramento legal das situações de lesão concreta ou potencial aos direitos coletivos *lato sensu*.

Destacam-se, nesse contexto, as questões estruturais, tipicamente complexas e multifacetadas e, por natureza, desprovidas de soluções preconcebidas.

Tais alterações de paradigma envolvem, é claro, uma mudança de cultura funcional e a necessidade de capacitação de membros e servidores em meios autocompositivos, consistentes numa poderosa ferramenta de busca de soluções, por pressuporem o aproveitamento de ideias e embutirem a diversificação e a capacidade de absorção de novos pontos de vista, funcionando, assim, como fontes de pactuação e de mútua responsabilização pela concretização de condutas de adequação e pacificação.

Colocadas tais premissas, o inquérito civil passa a ser a base para que, alterando-se sua função enquanto mero meio de investigação, o membro do Ministério Público organize sua atuação diante de uma questão estrutural, promovendo ampla apuração acerca da conjuntura respectiva para, em seguida, com base na coleta de informações e mapeamentos efetuados, conduzir a busca de encaminhamentos, sempre que possível por intermédio do fomento à cooperação. Assim, o procedimento ministerial deixa de ser instaurado para sua clássica finalidade investigativa, passando a ser instrumento de construção de soluções.

2. O desenho de sistemas com base em inquéritos civis estruturais²

A atividade de mapeamento da conjuntura apurada ou acompanhada por meio de um inquérito civil estrutural sempre se deparará com situações fáticas que apresentam

a complexidade como sua característica básica mais marcante. Isso aumenta exponencialmente a importância do mais completo levantamento de informações possível, tanto no aspecto objetivo quanto no subjetivo (identificação de stakeholders, legitimidade de representantes etc.). Apenas com a ampla apreensão das variáveis que envolvem a conjuntura objeto do inquérito poderá o presidente do procedimento estrutural traçar estratégias para o encaminhamento das questões, problemas e conflitos que permeiam as relações enfocadas.

A complexidade recomenda, ainda, em reforço à tese acima descrita, que ao lado do aproveitamento de experiências pretéritas bem-sucedidas na condução de apurações semelhantes, sejam também criados encaminhamentos próprios para aquela conjuntura específica.

Isso porque surgirá, como regra, a necessidade de se proceder a ramificações nos assuntos acompanhados, diante de desdobramentos que naturalmente emergem do tema objeto da atuação. Assim, a dinâmica de evolução de inquéritos civis estruturais será, usualmente, específica, ainda que se apresentem contornos gerais que permitam uma condução mais ou menos uniforme desses procedimentos.

Diante disso, será bastante frequente que se mostre produtiva a atenta observação de tal dinâmica, à luz da finalidade com base na qual houve a instauração do inquérito, para que tais ramificações e desdobramentos sejam tratados dentro de uma sucessão de providências e organização de etapas que, à medida em que evoluem os encaminhamentos efetuados, pode ser pensada e planejada, de modo a se obterem os melhores resultados possíveis dos esforços empregados. A isso podemos chamar de um sistema de andamento do inquérito, que auxiliará o seu presidente e órgãos auxiliares a manterem o foco nos temas sob apuração e a melhor aproveitarem as oportunidades de prosseguimento, surgimento de soluções e tratamento de questões próprias da evolução do procedimento. Não é preciso salientar que o emprego dos meios autocompositivos se mostra essencial

2. Há maior detalhamento sobre o tema no artigo “Ministério Público e design de sistemas”. In *Ministério Público Estratégico*: resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela de direitos fundamentais pelo ministério público. Volume 8. Coordenado por Mário Luiz Sarrubbo [et al].

para que o procedimento, dentro dessa sistemática, tenha um andamento bem-sucedido.

3. Planos de trabalho em inquéritos civis estruturais

Uma ferramenta de organização bastante útil em tal contexto é o plano de trabalho, que não deve, no entanto, ser pensado em seu conteúdo e cronograma logo na instauração do inquérito civil estrutural. Isso porque o procedimento estrutural, em seu nascedouro, não contará com as informações minimamente necessárias para que se planejem suas etapas e para que se vislumbre sua conclusão.

Assim, uma vez mapeada a temática sob apuração, delimitados os seus aspectos mais importantes e identificados os problemas a se atacar, e, paralelamente, identificado o conjunto de interessados no tema, será possível vislumbrar com mais precisão as questões, conflitos, entraves e controvérsias que compõem a conjuntura estrutural e, assim, planejar a sequência de ações e providências apta a dar a ela tratamento adequado.

A tese ora exposta não consiste em proposta meramente teórica. Em inquéritos civis em andamento na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de São Paulo, Capital, já tivemos a oportunidade de elaborar, após apuração e delimitação da conjuntura estrutural sob enfoque, planos de trabalho que levam em conta a identificação dos problemas principais das políticas públicas investigadas, a gama de interessados e, com base nisso, as etapas e providências que se mostram, ao longo do tempo, aptas e adequadas.

Tais planos contam, ainda, com cronogramas, amarrando-se o andamento do inquérito civil estrutural com um horizonte de conclusão.

Referências

FALECK, Diego. *Manual de Design de Sistemas de Disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PIMENTEL, Roberto Luís de Oliveira. *Negociação e mediação: conflitos difusos e coletivos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

_____. Abandonando antigos paradigmas: o projeto MP-ID. *Ministério Público Estratégico: tutela estrutural da ordem urbanística e do direito à moradia*. Mário Luiz Sarrubbo et al (coord.). Indaiatuba: Editora



Exemplo de gráfico de plano de trabalho – inquérito civil estrutural nº 0279.0000068/2019 – PJHURB Capital – MPSP

É claro que se trata de ferramenta em evolução e, além disso, que o plano deve trazer consigo um mínimo de flexibilidade, que permita avaliações de resultados e correção de rumos.

4. Conclusão

A necessidade de adaptação do Ministério Público às complexas conjunturas que envolvem questões estruturais passa por novas maneiras de organizar suas rotinas e de planejar sua atuação, assim como pela capacitação, não apenas em áreas do conhecimento que envolvam a aptidão para elaborar planos, cronogramas e projetos, como também na área dos meios autocompositivos.

A reunião de tais capacidades em um contexto de inquérito civil estrutural permitirá a elaboração de planos de trabalho consistentes, que representarão, como regra, um terceiro marco temporal no andamento de inquéritos estruturais (na sequência da instauração do procedimento e do mapeamento da conjuntura apurada) e um momento essencial em tais procedimentos, consistindo em instrumento poderoso de organização e otimização da atividade do órgão do Ministério Público.

Foco, 2023.

_____. Ministério Público e design de sistemas. *Ministério Público Estratégico: resolução consensual e tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas na tutela de direitos fundamentais pelo Ministério Público*. Vol. 8. Mário Luiz Sarrubbo et al (coord.). Indaiatuba: Editora Foco, 2024.

PORFÍRIO, Camila Almeida. *Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.