

AS CORREGEDORIAS COMO INSTRUMENTOS DE FORTALECIMENTO DA EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Marco Antonio Santos Amorim*

Resumo: O presente trabalho tratou sobre o papel das corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação do Ministério Público brasileiro. Com base em pesquisa bibliográfica e de campo, analisou-se como as corregedorias têm agido para transformar o modo de atuar dos integrantes do Ministério Público brasileiro, e seu papel fundamental para a sedimentação de uma cultura pautada em resultados que impliquem mudança significativa na vida das pessoas. O objetivo central do trabalho foi responder o seguinte problema de pesquisa: de que modo a atuação correicional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pode dinamizar a atuação e auxiliar no aperfeiçoamento do Ministério Público brasileiro? Os objetivos específicos foram: 1) identificar como a resolutividade é tratada no âmbito do Ministério Público brasileiro; 2) mapear experiências inovadoras de corregedorias que tenham por enfoque a atuação resolutiva dos membros; 3) explicitar o Ministério Público como instituição-garantia de acesso à justiça e seu papel a partir de 1988; 4) demonstrar os seus hodiernos e complexos desafios; 5) apresentar a evolução do processo correicional no âmbito do CNMP e o papel das Corregedorias para concretização de direitos fundamentais. Ao final, foi proposta uma mudança na forma de atuar das Corregedorias a fim de que possam criar mecanismos de avaliação mais condizentes aos novos ventos que sopram a partir da mudança de paradigmas operada com o advento da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Ministério Público. Resolutividade. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria. Resultado Sociotransformador.

* Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Promotor de Justiça (MPMA) e membro auxiliar da Corregedoria Nacional. Pós-Graduado pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão e pela Universidade Estácio de Sá. *E-mail:* marcoamorim@cnmp.mp.br

Sumário: 1. Introdução. 2. Ministério Público resolutivo. 2.1. Parâmetros para uma atuação resolutive. 2.2. Os desafios do Ministério Público resolutivo. 2.3. Inovações resolutivas das Corregedorias-Gerais do Ministério Público. 3. Conselho Nacional do Ministério Público: do Conselho às correções de resolutividade. 4. O papel das corregedorias para a concretização de direitos fundamentais. 5. Considerações finais. Referências.

Officers as instruments for strengthening the effectiveness of the Public Prosecution Office

Abstract: This work dealt with the role of internal affairs bodies as instruments for strengthening the effectiveness of the Brazilian Public Ministry's actions. Based on bibliographical and field research, we analyzed how the internal affairs bodies have acted to transform the way members of the Brazilian Public Ministry act, and their fundamental role in the sedimentation of a culture based on results that imply significant change in the lives of women. people. The central objective of the work was to answer the following research problem: how can the correctional activities of the National Council of the Public Ministry (CNMP) boost the performance and help improve the Brazilian Public Ministry? The specific objectives were: 1) to identify how resolution is handled within the scope of the Brazilian Public Ministry; 2) map innovative experiences of internal affairs bodies that focus on the resolution-solving actions of members; 3) explain the Public Ministry as an institution that guarantees access to justice and its role since 1988; 4) demonstrate their current and complex challenges; 5) present the evolution of the correctional process within the scope of the CNMP and the role of the Internal Affairs Departments in implementing fundamental rights. In the end, a change was proposed in the way the Internal Affairs Departments operate so that they can create evaluation mechanisms that are more in line with the new winds that are blowing from the change in paradigms brought about with the advent of the 1988 Constitution.

Keywords: Public Ministry. Resoluteness. National Council of the Public Ministry. Internal Affairs. Sociotransformative Result.

Summary: 1. Introduction. 2. Resolutive Public Prosecutor's Office. 2.1. Parameters for resolving action. 2.2. The challenges of the Resolution Public Ministry. 2.3. Resolution innovations of the General Inspectorate of the Public Ministry. 3. National Council of the Public Ministry: from the Council to resolution corrections. 4. The role of the Internal Affairs Departments in realizing fundamental rights. 5. Final considerations. References.

1 Introdução

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o Ministério Público ganhou novo *status*, sendo alçado à condição de garantia essencial de acesso à Justiça e concretizador dos direitos fundamentais. Para cumprir as expectativas constitucionais, deve pautar sua atuação de modo a buscar resultados sociotransformadores, com foco notadamente na efetividade, agindo para além da eficiência e da eficácia.

Ao longo do tempo, a Instituição se notabilizou por sua atuação demandista, preponderantemente exercida perante o poder Judiciário.¹ A Constituição

¹ O artigo 1º da Lei Complementar nº 40/81 continha a seguinte previsão: O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, *perante o Judiciário*, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da

Federal de 1988 inverteu essa lógica, uma vez que, nos dispositivos destinados ao Ministério Público (art. 127 e seguintes), eliminou a expressão que se referia à atuação perante o Judiciário, e reforçou suas atribuições extrajudiciais ao conferir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Com uma maior complexidade das relações sociais, o surgimento de novos direitos (de cidadania, coletivos, difusos e individuais homogêneos) e a confiança depositada pelo constituinte originário que lhe conferiu inúmeras e relevantes atribuições, tornou-se necessária uma reengenharia institucional que possibilitasse ao Ministério Público atender às novas demandas, sendo protagonista de sua própria história, priorizando uma atuação pautada na efetividade, na resolução dos problemas, conflitos e controvérsias, em vez de simplesmente transferir essa responsabilidade para outra instituição.

Ademais, o estrangulamento do poder Judiciário, com mais de 100 milhões de processos tramitando em seus escaninhos,² tem exigido do Ministério Público mais proatividade, estruturação, capacitação, atuação em rede e proximidade com a sociedade para tomar conhecimento dos problemas enfrentados e encaminhar as soluções sem precisar recorrer ao demorado e custoso processo judicial.

Para que haja o cumprimento da missão que lhe foi conferida, é preciso que os órgãos de controle estejam alinhados a esse novo olhar e as corregedorias têm um papel fundamental nesse processo de mudança de paradigma, uma vez que são responsáveis não apenas pela fiscalização, mas também, e principalmente, pela orientação e avaliação dos membros do Ministério Público.

Nesse cenário, extrai-se o problema de pesquisa: de que modo a atuação correicional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pode dinamizar a atuação e auxiliar no aperfeiçoamento do Ministério Público brasileiro?

Neste trabalho trataremos de que forma as corregedorias podem se transformar em instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação do Ministério Público, tendo por parâmetro o órgão de controle maior da Instituição: o Conselho Nacional. O objetivo geral é analisar como o processo correicional, notadamente o realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser um meio indutor de nova mentalidade institucional, em que as correições sirvam para valorar e valorizar a boa atuação dos membros, e não meramente para verificar a regularidade formal dos serviços e que, dessa forma, não alcancem resultados sociotransformadores.

Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar. Grifo nosso.

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2023.

São objetivos específicos:

- 1) identificar como a resolutividade é tratada no âmbito do Ministério Público brasileiro;
- 2) mapear experiências inovadoras de corregedorias que tenham por enfoque a atuação resolutiva dos membros;
- 3) explicitar o Ministério Público como instituição-garantia de acesso à justiça e seu papel a partir de 1988;
- 4) demonstrar os seus hodiernos e complexos desafios;
- 5) apresentar a evolução do processo correicional no âmbito do CNMP e o papel das Corregedorias para concretização de direitos fundamentais.

Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema em revistas e artigos especializados, tendo por marco temporal a Constituição de 1988.

Na condição de membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público e Coordenador de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional, tivemos acesso a todos os relatórios correicionais do órgão censor nacional, inclusive produzindo significativa parte deles no período compreendido entre 2021 e os dias atuais, atuando na construção das temáticas e dos questionários aplicados. Nessa condição, fizemos análise dos relatórios de correição desde a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, no ano de 2005. Eles são públicos e encontram-se na página do Conselho Nacional do Ministério Público.

A pesquisa é, ainda, documental, uma vez que está pautada, também, na investigação dos normativos de âmbito nacional (recomendações, portarias e resoluções do CNMP, bem como leis ordinárias e complementares federais) e estadual (leis orgânicas estaduais e normativos das Procuradorias e Corregedorias-Gerais) que versam sobre a matéria correicional. Utiliza-se como marco teórico a doutrina de Marcelo Pedrosa Goulart³ sobre Ministério Público Resolutivo.

No primeiro capítulo apresenta-se os resultados da revisão bibliográfica tendo por foco o que se considera atuação resolutiva do Ministério Público, sugerindo elementos configuradores do atuar efetivo dos membros ministeriais.

No segundo capítulo é tratado sobre o processo de evolução correicional no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, no terceiro capítulo é analisado o papel das Corregedorias para a concretização dos direitos fundamentais.

³ GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

2 Ministério Público resolutivo

Inexiste um conceito uniforme, estanque, definitivo para o que seja Ministério Público resolutivo. Para Alves:⁴

Não há ainda muita precisão conceitual sobre o significado de uma atuação resolutiva do Ministério Público, mas, de um modo geral, a ideia de resolutividade, que no vocabulário comum significa a capacidade de solucionar problemas de modo ágil e simples, está associada, numa primeira aproximação, ao estabelecimento de uma agenda de prioridades que promova unidade à atuação institucional, ou seja, uma agenda capaz de ultrapassar o individualismo e o isolamento que podem decorrer da independência funcional, do atomismo e da dispersão que fazem a instituição ser menos eficiente e responsiva.

O Manual de Resolutividade, elaborado pela Corregedoria Nacional, conceitua a resolutividade como:

[...] a qualidade da atuação do membro do Ministério Público, judicial ou extrajudicialmente, nas áreas cível, penal ou coletiva, direcionada à produção de resultados jurídicos úteis e à sua efetivação no plano fático, concretizando direitos fundamentais e valores republicanos cuja tutela e promoção incumbem à Instituição.⁵

Falar em resolutividade no âmbito do Ministério Público brasileiro é referir-se à capacidade do órgão em buscar soluções efetivas e satisfatórias para os problemas enfrentados pela sociedade, indo além de sua função tradicional de fiscalização e acusação criminal. Essa abordagem visa evitar a judicialização excessiva dos conflitos, agindo preventivamente, utilizando o Poder Judiciário como *ultima ratio*, e promovendo a resolução extrajudicial por meio de negociação, conciliação, mediação e outros métodos de autocomposição.

Segundo Rodrigues,⁶ a ideia de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que torna o povo mais exigente de resultados e eficiência em relação às suas instituições e serviços públicos, bem como pela natural crise do Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual.

⁴ ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político de seus membros. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 194, ano 31, p. 241-268, 2023. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/171780>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de resolutividade do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2023, p. 21.

⁶ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*, v. 79, n. 204, 2018. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89>. Acesso em: 1º set. 2023.

Trata-se de um conceito obtido a partir da diferenciação do Ministério Público demandista, entendido como aquele que busca o Judiciário como *prima ratio*, mais reativo. No entanto, Ministério Público resolutivo e Ministério Público demandista não são conceitos antagônicos, mas complementares. Cada um de suma importância em seu momento histórico, frutos de como a Instituição reage à complexidade social ao longo do tempo. O demandista mais reagente aos fatos, menos próximo da comunidade, dotado de ação mecânica e burocratizada, indiferente aos resultados extraprocessuais; o resolutivo mais proativo, que se antecipa aos problemas, mais próximo da comunidade, mais criativo e preocupado com resultados sociotransformadores, que traz a responsabilidade para si, que torna o Ministério Público o protagonista de sua própria história. A convivência entre esses dois modelos é essencial para construir o perfil institucional daquilo de Goulart denomina como movimento catártico interno.

Como consta dos considerandos da Recomendação CNMP nº 54/2017, o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público.⁷

Para Goulart,⁸ sob o prisma do demandismo, o Ministério Público é uma instituição passiva e excessivamente dependente de outras estruturas organizacionais para o desempenho de suas atribuições, como a polícia de investigação e o Poder Judiciário. Na vertente resolutiva, convola-se em instituição ativa; na área criminal, assume a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de administração da justiça penal. Na esfera cível, assume o papel de agente político, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções.

O Ministério Público Demandista depende de um Judiciário que já não consegue responder a contento às demandas que se lhes batem à porta, notadamente se disserem respeito a direitos massificados (coletivos, difusos e individuais homogêneos) e direitos de cidadania.

Observa-se que, não obstante o Poder Judiciário se automatize ano após ano, que estipule metas para os magistrados, que busque a otimização dos trabalhos com a criação de centros de conciliação e outras iniciativas tendentes à resolutividade, há uma grande demanda reprimida e o crescimento do acervo processual.

⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação nº 54/2017. *Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Resolutividade no âmbito do Ministério Público Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2023

⁸ GOULART, Marcelo Pedroso, *op. cit.*, 2021, p. 221-223.

Segundo Rodrigues,⁹ a crise do Judiciário é uma das causas que conduzem ao Ministério Público Resolutivo:

No momento em que o Judiciário se mostrou ineficiente em atender às novas demandas dos novos tempos (interesses coletivos, difusos e metaindividuais), e sendo o MP o agente mais importante na defesa de direitos coletivos pela via judicial, a Instituição se ressentiu; afinal, sua sorte estava atrelada à do Judiciário e não gozava do status de “Poder”. E essa inoperância coincidiu com uma maior exigência da sociedade por eficiência de suas instituições. A partir daí o MP se viu obrigado a buscar novas alternativas de fortalecimento institucional, uma vez que o puro demandismo era modelo esgotado ou, no mínimo, em profunda crise.

No mesmo sentido Ribeiro,¹⁰ ao tratar do Ministério Público resolutivo, adverte que “certamente, a opção do Estado em instrumentalizar o Ministério Público na tutela de interesses transindividuais com ferramentas próprias de soluções de litígios foi, em grande medida, pela busca de uma alternativa a essa morosidade e burocracia do sistema judicial”.

Segundo Zoconi,¹¹ frente a qualquer questão relacionada à execução da função administrativa, surgem três enfoques distintos de atuação do Ministério Público, que são:

- a) enfoque de controle estrito;
- b) enfoque resolutivo;
- c) enfoque repressivo.

E, “em cada um desses enfoques de seu trabalho conta a Instituição Ministerial com abordagens e ferramentas extrajudiciais e judiciais”.

Sob o enfoque do controle estrito, o Ministério Público atuaria de modo concorrente com outros segmentos estatais, notadamente os controles internos de cada ente e Poder, com o agir direcionado para a desconstrução de uma postura do administrador dissociada da ordem jurídica. Nessa linha, constatada a ilegalidade, o membro do Ministério Público pode valer-se dos instrumentos judiciais e extrajudiciais (neste caso, em especial a Recomendação) postos à sua disposição.

No que tange ao enfoque resolutivo, aduz Zoconi:¹²

Por enfoque resolutivo da atuação do MP direcionada à Administração Pública tem-se toda e qualquer atuação ministerial que busque o aperfeiçoamento ou incremento da organização, dos meios e das atividades associadas à Administração Pública no Estado Brasileiro, com o predomínio do emprego de ferramentas extrajudiciais para a consecução dos objetivos da intervenção deflagrada pelo MP. Essa atuação ministerial

⁹ RODRIGUES, João Gaspar, *op. cit.*, p. 421-422.

¹⁰ RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. *Ministério Público – Funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 67.

¹¹ ZOPONI, Vinicius Secco. Ministério Público e Administração Pública. In: ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinicius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2021. p. 101.

¹² *Ibid.*, p. 115.

parte da premissa de que todo sistema organizacional, como o é a Administração Pública, comporta um contínuo e progressivo aperfeiçoamento, estreitando-se sua submissão à ordem jurídica, otimizando-se suas práticas e refinando-se seus mecanismos de controle, sempre em vista da proteção dos direitos fundamentais, razão última do Estado e de suas instituições. Nesse viés de atuação, o MP volta seus olhos para a frente, contribuindo com o aperfeiçoamento da Administração Pública.

O enfoque repressivo, por sua vez, diz respeito à busca da responsabilidade jurídica do administrador (e eventuais de terceiros) que agiu em desconformidade à ordem jurídica, por afronta a princípios ou regras.

É importante consignar que, ao contrário do que se possa imaginar, a atuação resolutiva do Ministério Público não se resume à vertente extrajudicial, mas também à judicial. Tampouco se limita à esfera coletiva, mas também à área cível, criminal e todas as demais onde a Instituição possua atribuição.

A respeito, vide o conceito de atuação resolutiva extraído da Recomendação CNMP nº 54/2017¹³ que, no seu art. 1º, §1º, assim dispõe:

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 ou 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 esses 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.* (Grifo nosso)

O normativo, como se vê, refere-se ao uso regular dos instrumentos jurídicos disponibilizados ao Ministério Público para a solução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Não é segredo o estrangulamento do Poder Judiciário, com milhões de ações aguardando pronunciamento dos magistrados. Por vezes, no entanto, é necessária a construção de entendimentos favoráveis à atuação do Ministério Público de modo a solidificar e fortalecer o papel institucional, de forma estratégica, a fim de que não haja retrocessos na defesa dos interesses sociais.

Os mecanismos de judicialização devem ser utilizados de maneira racional e adequada, com atenção ao que convencionalmente se chama de “litígio estratégico”. A respeito, Almeida e Costa ensinam que:

A nosso ver, o conceito de litígio estratégico a ser adotado pelo Promotor de Justiça/Procurador da República deve envolver não apenas situações de usual negativa à ampliação no reconhecimento de um determinado direito a um grupo de pessoas combinadas a uma possível inércia do Poder Legislativo em normatizar a

¹³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação CNMP nº 54/2017. *Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Resolutividade no âmbito do Ministério Público Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2017, p. 2.

matéria, utilizando-se o Poder Judiciário por meio de casos com potencial paradigmático, no intuito de: a) possibilitar a formação ou mudança de precedente junto às Cortes Supremas (STF e STJ); b) fomentar a discussão a respeito de mudanças legislativas; e c) provocar alteração nas políticas públicas, mas também uma atuação teleológica, voltada para a uniformidade na atuação ministerial (evitando que promotores adotem posições distintas em feitos coletivos similares), a celeridade na tramitação do feito, a desburocratização do andamento processual (*v.g.*, evitando a interposição de recursos que podem implicar na mudança de decisão secundária e de somenos importância) e a máxima efetividade na tutela dos direitos da sociedade.¹⁴

Vê-se, portanto, que não obstante os instrumentos disponibilizados na esfera de atuação extrajudicial sejam os mais condizentes a esse novo paradigma institucional, é possível valer-se de mecanismos judiciais para o alcance de entregas que promovam transformação social, desde que utilizados de maneira estratégica.

Com efeito, a compreensão de resultados jurídicos úteis e a respectiva efetivação deles é parte essencial para a compreensão do que seja resolutividade, e eles envolvem, também, a construção de títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais) e a implementação no plano fático da solução jurídica (judicial ou extrajudicial).

2.1 Parâmetros para uma atuação resolutiva

O Ministério Público brasileiro, como Instituição autônoma e independente, tem como atribuições a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ao adotar uma postura resolutiva, passa a ter como objetivo alcançar resultados mais céleres, eficientes, eficazes e, sobretudo, efetivos, atendendo às demandas da sociedade e contribuindo para a pacificação social.

A efetividade se encontra no centro do conceito de resolutividade. Não basta prevenir/acabar o conflito, problema ou controvérsia. A prevenção ou solução tem que ser efetiva. A qualidade da prestação do serviço ministerial, das entregas feitas pelo Ministério Público, consiste em promover sociotransformação e garantir acesso à justiça, em seu conceito ontológico e não meramente instrumental.

¹⁴ ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e diretrizes gerais para avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, Qualidade, Resolutividade e Transformação Social: edição especial: recomendação de Aracaju, v. VII, Brasília: CNMP, 2019, p. 134.

Para tanto, alguns parâmetros devem ser observados. A seguir será analisada a questão sob dois enfoques, apenas para efeito didático: com base em parâmetros comportamentais e com base em parâmetros normativos, reconhecendo que ambos estão umbilicalmente entrelaçados.

Os parâmetros normativos, ou microsistema de estímulo à resolutividade do CNMP, referem-se aos normativos, notadamente os elaborados pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP,¹⁵ e destinados aos Ramos (União e Estados), e suas unidades, do Ministério Público brasileiro.

Com efeito, ao longo de sua recente história, o Conselho Nacional do Ministério Público, no cumprimento de sua missão integradora e reguladora, vem expedindo atos normativos que têm como intuito balizar uma atuação resolutiva para as unidades dos dois Ramos do Ministério Público brasileiro (União e Estados). Dentre eles destacam-se a Carta de Brasília, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 54/2017, a Recomendação CN nº 02/2018 (Carta de Aracaju) e a Resolução CNMP nº 118/2014.

A Resolução CNMP nº 118/2014 versa sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro. Segundo Ismail Filho,¹⁶ referido normativo é o marco inicial do microsistema do CNMP.

A Resolução CNMP nº 147/2016 trata do planejamento estratégico. Não obstante o ato seja de 2016, o primeiro planejamento estratégico do CNMP data do ano de 2010, com vigência prevista para 2011-2015, posteriormente prorrogada por dois biênios. Já naquela época se solidificava o entendimento de que ao CNMP cabia não apenas a função de controle externo, como também competia-lhe contribuir para a integração e aperfeiçoamento institucionais.

Segundo Goulart,¹⁷ as metas veiculadas pelo Plano Estratégico devem vincular todos os órgãos do Ministério Público, inclusive a Administração Superior, como decorrência do princípio da unidade institucional, o qual transcende uma conotação meramente administrativa para assumir conotação política.

Na sequência, tem-se a Carta de Brasília, um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de

¹⁵ Sem prejuízo de eventuais normatizações previstas em leis esparsas e destinadas aos Ministérios Públicos Estaduais, será objeto do presente trabalho apenas aquelas elaboradas pelo órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro.

¹⁶ ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O Ministério Público como instrumento constitucional de acesso à justiça e concretização dos direitos fundamentais: reflexões sobre o microsistema de estímulo à resolutividade do CNMP. *Revista do Ministério Público Brasileiro*, n. 1, p. 145-174, 2022. Disponível em: <<http://revista.cdemp.org.br/index.php/revista/article/download/19/6>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

¹⁷ GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Livro de teses: Ministério Público e cidadania*. v. 3. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2011, p. 40-41.

2016, e que versa sobre a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas corregedorias do Ministério Público, bem como o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.¹⁸

Merece destaque a consideração de que as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

A Carta de Brasília significa um marco divisor de águas na forma de atuação das Corregedorias, trazendo os elementos necessários para essa transformação paradigmática, ao prever a priorização da função de avaliação e de orientação em detrimento da meramente fiscalizatória. Ademais, trouxe balizas estruturantes e comportamentais, alinhando a atuação correicional ao Ministério Público resolutivo.

Tem-se, ainda, a Recomendação CNMP nº 54/2017, a qual trata da Política Nacional de Fomento à Resolutividade do Ministério Público. Um importante instrumento colocado à disposição das unidades ministeriais, com apresentação de soluções para os inúmeros desafios postos à Instituição.

Um outro parâmetro é a Recomendação CNMP nº 57, de 5 de julho de 2017, que trata da atuação dos membros do Ministério Público nos tribunais, nascida, em grande parte, por reconhecer a necessidade de aprimoramento da atuação do Ministério Público, na condição de fiscal da ordem jurídica, no momento da formação dos precedentes vinculantes nos Tribunais, de modo a fortalecer a defesa dos direitos e das garantias fundamentais, e tendo em vista que a efetividade da atuação do Ministério Público em primeiro grau depende em grande parte da efetividade da atuação do Ministério Público nos Tribunais.

Por fim, tem-se a Carta de Aracaju¹⁹ (Recomendação de caráter Geral CN-CNMP nº 02/2018), que inclusive foi objeto de edição especial da *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, publicada no ano de 2019. Ao estabelecer

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional [...] Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/vade-mecum/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 3 out. 2023.

¹⁹ Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social: edição especial: recomendação de Aracaju*, v. VII. Brasília: CNMP, 2019.

os parâmetros necessários para as Corregedorias avaliarem a resolutividade e qualidade da atuação dos membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro, o normativo inaugura uma nova era da vivência institucional do Ministério Público na busca por resultados sociotransformadores.

Os parâmetros comportamentais consistem nos atributos do atuar resolutivo – na forma de ser e de agir dos membros do Ministério Público – extraídos das normas que dizem respeito à matéria e também do arcabouço teórico construído acerca da Resolutividade.

Dentre outros, destacam-se: a utilização de métodos autocompositivos; a interação com a sociedade, ou seja, a resolutividade no Ministério Público brasileiro procura fortalecer a participação da sociedade na busca por soluções; atuação para o alcance dos objetivos comuns do planejamento estratégico; atuação interdisciplinar; permanente capacitação; atuação que possibilite a participação direta da instituição na indução de políticas públicas; prestação de contas; e priorização da atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias.

2.2 Os desafios do Ministério Público resolutivo

São inúmeros os desafios postos ao Ministério Público democrático e resolutivo, que precisa fortalecer sua legitimação social, afastando-se do perfil burocrático-demandista que engessa a atuação e que não tem foco em resultados que promovam transformação na vida das pessoas.

A capacidade de adaptação e reinvenção constantes sempre foi uma marca da instituição. Com características únicas e peculiares no mundo, foi se transmutando ao longo do tempo.

Passados 35 anos da Constituição de 1988, as transformações sociais ocorreram de modo acelerado nesse período. A internet, notadamente com o surgimento das redes sociais, mudou por completo a forma como vivemos, a forma como se faz política e ajudou a formatar um novo tipo de cidadão, mais bem informado, mais consciente de seus direitos e que tem a possibilidade de saber em tempo real sobre o que acontece no seu bairro, na sua cidade, Estado e País.

Esse mesmo cidadão passou a entender melhor os papéis das instituições e a procurá-las para a garantia de seus direitos, e cobrar-lhes providências. Passou a exigir dos gestores maior transparência e melhoria na prestação dos serviços públicos. É neste cenário desafiador que se coloca, hoje, o Ministério Público.

Machado²⁰ aponta que para a concretização do ideal inaugurado em 1988, a instituição precisa reinventar-se e que este é um processo árduo que significa abdicar de sentimentos nostálgicos que remetem a um período ideal que não existiu e que implica coragem para enfrentar os problemas complexos da pós modernidade.

Aponta-se, destarte, como características da modernidade líquida e, portanto, desafios postos ao Ministério Público do século XXI, a impermanência, a sociedade de riscos, a invasão do público pelo privado, a sociedade de consumo (sociedade excludente) e a desagregação social.

Rodrigues²¹ traz como exigências e desafios pelo modelo resolutivo a nova leitura do princípio da independência funcional, a insuficiência de recursos materiais e humanos, um novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais.

No mesmo sentido, Bonaretto e Moraes:²²

No âmbito institucional, são apontadas algumas barreiras estruturais para a aplicabilidade da resolutividade, as quais se referem às condições de trabalho dos membros e à deficiência de recursos humanos adequados (GORDILHO; SILVA, 2018). Vislumbra-se ainda como uma limitação o próprio princípio da independência funcional, segundo o qual o membro do Ministério Público atua conforme sua livre convicção pessoal, imune a pressões externas e internas, obedecendo a sua consciência e ao direito (GOULART, 2009). Embora alguns estudos argumentem que princípios como esse não podem impedir a eficácia social do órgão ministerial (ALMEIDA, 2010), na prática, essa autonomia dificulta o cumprimento de metas e objetivos institucionais e a realização da resolutividade pretendida.

Arantes,²³ em palestra ministrada no Conselho Nacional do Ministério Público, por ocasião dos 30 anos da Constituição da República, ao tratar das contradições e limites do Ministério Público, o faz em duas dimensões: a interna e a externa.

Na dimensão interna, cita a independência funcional, a baixa hierarquia e o controle de procedimentos apenas por órgãos colegiados. Na dimensão externa, cita a ampliação das atribuições, o baixo grau de *accountability* e o aumento da discricionariedade. Para ele, trata-se de instituição com muito poder, que pres-

²⁰ MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. São Paulo: 2019.

²¹ RODRIGUES, João Gaspar, *op. cit.*, 2018, 2023.

²² BONARETTO, Cinthia Mara Vital; MORAES, Clauciana Schmidt Bueno de. A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro: análise para a implementação de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchoa. (Org.). *Pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas e sociais aplicadas*. Ponta Grossa, PR: Atena, 2022. p. 91-106.

²³ ARANTES, Rogério Bastos. Diálogo cidadão: reflexões do passado, olhar para o futuro. *YouTube*. 18 set. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RCZcE4wxKnc>>. Acesso em: 1º out. 2023.

ta contas em pequena escala e que possui elevado grau de discricionariedade, cujos maiores riscos dizem respeito não apenas à possibilidade de cometimento de abusos, mas também pelo “não fazer”.

Neste perfil único, as lideranças têm muita dificuldade em implementar políticas institucionais que garantam um caráter de unidade nas ações.

A estes desafios e exigências acrescenta-se a necessidade de capacitação e preparo e reformulação dos órgãos responsáveis pela avaliação, orientação e fiscalização dos trabalhos ministeriais: as Corregedorias.

2.3 Inovações resolutivas das Corregedorias-Gerais do Ministério Público

Não obstante as dificuldades e os desafios a serem enfrentados pelas Corregedorias no sentido de garantirem uma atuação ministerial alinhada ao paradigma resolutivo preconizado pela Constituição de 1988, é possível identificar inúmeras práticas e boas iniciativas nesse sentido.

A Corregedoria Nacional, por meio de seus processos correicionais, mapeou inúmeras experiências exitosas de corregedorias e que demonstram a aptidão desses órgãos para a construção de práticas sociotransformadoras.

A seguir, apenas a título exemplificativo, elenca-se duas experiências exitosas: uma da Corregedoria do Ministério Público de São Paulo e outra do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

O projeto Corregedoria Cidadã, criado pela Resolução nº 1.358/2021,²⁴ da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo, tem por finalidade:

- 1) fomentar a aproximação dos Promotores de Justiça com a sociedade e com a rede de atendimento da Comarca em que atuam;
- 2) contribuir para a integração dos membros do Ministério Público com os órgãos que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos da Comarca; contribuir para a atuação integrada e colaborativa entre os membros da Promotoria de Justiça e, se for o caso, com os demais membros do Ministério Público da região;
- 3) conhecer a realidade local em que atuam os Promotores de Justiça; conhecer eventual “Programa de Atuação Integrada” existente na Promotoria de Justiça, propiciando, se o caso, a sua divulgação e disseminação institucional;

²⁴ CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1.358/2021. *Regulamenta o projeto “Corregedoria Cidadã” e o “Banco de Projetos” da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo*. São Paulo: CGMP-SP. Disponível em: <https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/resolucoes/1358.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

- 4) conhecer eventual “Projeto Especial” existente na Promotoria de Justiça e, se o caso, promover sua divulgação e disseminação institucional;
- 5) conhecer “práticas inovadoras”, iniciativas, “projetos” em geral e, se o caso, promover sua divulgação institucional;
- 6) conhecer e estimular o aumento do grau de resolatividade da atuação funcional;
- 7) conhecer e estimular a atuação funcional alinhada ao Plano Geral de Atuação do Ministério Público e ao Plano regional porventura existente;
- 8) sugerir, no exercício de suas funções, a adoção ou implementação de iniciativas, programas e projetos de atuação resolutiva às promotorias de Justiça;
- 9) estimular que se busque resultados efetivos na transformação de dada realidade social, em uma perspectiva de eficácia de direitos fundamentais;
- 10) fomentar iniciativas que contribuem para legitimação social da Instituição (art. 2º, incisos I a XII).

O projeto ainda contempla importante inovação ao prever que a execução da atividade se dará por meio de reunião pública com a Rede de Atendimento da Comarca, organizada pelas Promotorias de Justiça fiscalizadas com a orientação e apoio da Corregedoria-Geral (art. 3º).

O Ministério Público do Rio Grande do Sul conta com a atuação decorrente do COMPOR, criado pelo Provimento nº 01/2021 – CGMPRS. O Programa de Autocomposição Preventiva e Resolutiva da Corregedoria-Geral do Ministério Público, com a sigla COMPOR, destina-se a atender, por meio de metodologias de autocomposição, às demandas que envolvam conflitos entre os membros do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Tem por objeto o incentivo a autocomposição, quando verificada a necessidade de prevenção e resolução de conflitos de interesses decorrentes da definição ou interpretação de atribuições dos cargos, do desgaste das relações pessoais e que gerem, ou não, a instauração de procedimento correicional, de caráter disciplinar ou meramente administrativo.²⁵

Alinhadas aos novos ventos que sopram dos normativos que buscam inspiração na Constituição de 1988, as Corregedorias locais, incentivadas pela Corregedoria Nacional, têm buscado imprimir, cada uma no seu ritmo, um novo modelo correicional, de cunho predominantemente avaliativo e orientativo, na justa tentativa de mostrarem aos membros da instituição novos caminhos que levem a resultados modificadores da realidade social.

²⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Provimento nº 01/2021 – CGMP. *Institui o Programa de Autocomposição Preventiva e Resolutiva (COMPOR) no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público*. Porto Alegre: MPRS, 2021. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14515/>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

3 Conselho Nacional do Ministério Público: do Conselho às correições de resolatividade

Visto com muita desconfiança pelos integrantes do Ministério Público brasileiro quando do seu nascedouro, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) era jocosamente chamado de “Conselhão”, dado a gama de poderes que se lhe foram destinados pela Constituição Federal de 1988.

Assim que instalada, e ainda com estrutura precária diante dos desafios surgidos com sua criação, e vista com reservas, em face da possibilidade de avocação de processos, instauração de procedimentos em concorrência com as demais unidades ministeriais, a Corregedoria Nacional teve o cuidado inicial de não sobrepor o papel das corregedorias locais. Houve o entendimento de que o órgão censor nacional atuaria de modo supletivo.

O CNMP trabalhou para a construção da unidade institucional e enfrentou, de cara, grandes questões como o nepotismo, exercício da advocacia pelos membros, regulamentação de concursos públicos para ingresso na carreira e critérios de promoção, por exemplo.

Com parco orçamento, sem estrutura (material e humana) adequada, e ainda em fase de consolidação no que tange às suas atribuições, a Corregedoria Nacional em seus anos iniciais limitava-se a apurações pontuais de fatos que lhe chegavam ao conhecimento. Não obstante, tinha de cuidar do processo correicional das 30 unidades dos dois ramos do Ministério Público brasileiro (26 estaduais e 4 da União – MPT, MPM, MPDFT e MPF). O primeiro Regimento Interno continha dispositivo que previa que a Corregedoria Nacional faria a autuação das Reclamações, mas as encaminhariam para as Corregedorias locais apurarem os fatos em 120 dias (art. 74, §4º).²⁶

Os registros de correição e inspeção datam do ano de 2009 em seguinte, uma vez que, antes disso, ocorriam muito raramente e em formato diferente, como, por exemplo, nos casos do Pará (envolvendo a prisão de menina em cárcere destinado a homens) e da questão envolvendo a residência fora da comarca.

O 1º Ciclo de Correições ocorreu no período de 2009 a 2017, e foi composto de 3 eixos, sendo eles:

- a) institucional;
- b) administrativo e;
- c) tecnologia da informação.

²⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 31/2008. *Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2008. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Regimento/Regimento_interno_-_verso_atualizada_at_a_Emenda_Regiment.pdf>. Acesso em: 1º set. 2023.

O 2º Ciclo, iniciado no ano de 2017, teve por base Diretrizes Estruturantes determinantes da gestão para resultados finalísticos, atuação funcional dos membros e atuação das Corregedorias.

Neste segundo ciclo foram realizadas correições temáticas sobre Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional; infância e juventude; ferramentas na área de tecnologia da informação; defesa do direito à educação; fomento à resolutividade e combate aos crimes de responsabilidade e à improbidade administrativa.

Inúmeras foram as melhorias implementadas nas unidades ministeriais em decorrência das proposições emitidas pelo plenário do CNMP.

Pode-se então dividir os períodos da Corregedoria Nacional da seguinte maneira:

- a) *de 2005-2009* – fase de criação e estruturação. Marcada por poucas correições de caráter geral, e que tinha por método o envio das reclamações para as Corregedorias locais a fim de que apurassem os fatos no prazo de 120 dias. Foi um período de consolidação do próprio Conselho Nacional do Ministério Público, visto inicialmente com muita desconfiança e que precisou delimitar sua esfera de atuação, elaborando recomendações, resoluções e enunciados tendentes a proceder uma uniformização do Ministério Público brasileiro, uma unidade até então inexistente, enfrentando temas sensíveis como residência na comarca, exercício da advocacia, atividade político-partidária.
- b) *entre 2009-2017*, período correspondente ao 1º Ciclo de Correições, no qual as correições eram mais gerais e cuidavam de todos os aspectos da administração, como questões orçamentárias, folhas de pagamento, estrutura de pessoal e de material etc, não havia ainda uma preocupação maior com os resultados da atuação ministerial.
- c) *de 2017 aos dias atuais*, período que marca o 2º Ciclo de Correições. Com o advento da Carta de Brasília, as correições passaram a ter foco na atividade-fim, de acordo com as diretrizes estruturantes do referido documento. Chegou-se às Correições de Fomento à Resolutividade, com viés marcadamente avaliativo e orientativo, objetivando mapear as boas práticas do Ministério Público brasileiro a fim de aprimorar a prestação dos serviços prestados pela instituição.

O Conselho Nacional do Ministério Público, como se pode ver, tem servido como importante instrumento impulsionador de melhorias tanto das áreas-meio quanto das áreas-fim do Ministério Público brasileiro. Segundo Flávia Cordeiro, o CNMP, como órgão de controle externo, pode se configurar como agente de transformação da mudança do paradigma postulado pela Constituição de 1988:

O CNMP pode, por seu perfil corregedor, ser agente de efetivo controle disciplinar e institucional dos membros do Ministério Público. Pela via reguladora, pode ser o fomentador e facilitador da unidade da agenda institucional de que tanto carece o Ministério Público, reduzindo a atuação atomizada de seus membros. E, pela via integradora, pode pensar a agenda futura da instituição, trabalhando como elo entre as atuações locais e as demandas de uma sociedade democrática; está apto o CNMP, pelas suas regulamentações e iniciativas, a promover um Ministério Público menos focado na demanda judicial e mais preocupado com a efetiva resolução dos conflitos por direitos fundamentais tão presentes na sociedade brasileira.²⁷

É bem verdade que não possui o poder de impor determinada conduta às unidades ministeriais brasileiras, dos dois Ramos conhecidos, isto porque, em razão da autonomia, cada qual pode tomar as decisões que lhes caibam, devendo obedecer somente à Constituição e às leis. Mas é inolvidável a capacidade integradora do órgão de controle externo nacional.

4 O papel das corregedorias para a concretização de direitos fundamentais

A Constituição Federal de 1988, como se viu, proporcionou mudança de paradigma na atuação do Ministério Público brasileiro. Dotou a instituição de inúmeras prerrogativas e de instrumentos hábeis a proporcionar de maneira satisfatória a concretização de direitos fundamentais, sobremaneira com o fortalecimento da atuação extrajudicial e a disponibilização dos meios necessários para bem desempenhá-la.

Houve mudanças tanto no plano estrutural (autonomia) quanto no funcional (novas atribuições e instrumentos procedimentais e processuais adequados para o exercício de suas relevantes funções). Do entrechoque paradigmático (demantista x resolutivo), emergiu a contradição como crise de efetividade nos anos 2000, conforme Goulart:²⁸

Desde então, o novo conteúdo dado à Instituição passou a conviver contraditoriamente com antigas formas estruturais e a velha mentalidade formalista dos profissionais do Direito. Essa contradição não se apresentou como problema visível até o final dos anos 1990, pois o Ministério Público respondeu satisfatoriamente aos pleitos de uma sociedade que começava a tomar consciência dos novos direitos e das novas formas de participação política e que pouco solicitava à Instituição. A contradição emerge como crise de efetividade nos anos 2000. As demandas da sociedade para o Ministério Público aumentam em número e complexidade, e as respostas dadas não atendem às necessidades postas pela nova realidade.

²⁷ CORDEIRO, Flávia Gomes. *A accountability no Ministério Público: da atuação demandista à atuação resolutive*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí. Teresina, fl. 114, 2018.

²⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério público resolutivo. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, Brasília: CNMP, 2016, p. 219.

Nesse contexto, de processo inacabado de passagem do velho para o novo paradigma, de permanente construção do Ministério Público pensado pelo constituinte originário, e da crise havida com o entrelaçamento de paradigmas, ganha relevância o papel dos órgãos responsáveis por aferir o cumprimento da missão constitucional por parte dos membros ministeriais, pois seria de muito pouca valia a concessão de tamanha gama de atribuições, prerrogativas e responsabilidades sem a correspondente fiscalização do funcionamento adequado dos serviços.

Segundo Almeida e Costa²⁹ “de nada adiantaria a criação de uma instituição de acesso à justiça se não houvessem meios de controlar a atuação daqueles que estão a ela vinculados”.

Como bem registrado por Melo,³⁰

O papel exercido pelas Corregedorias-Gerais e pela Corregedoria Nacional do Ministério Público é, portanto, em última análise, a salvaguarda do próprio múnus ministerial e de sua legitimação social: aferir o desempenho funcional eficiente, regular, responsável e de alta qualidade por seus Membros na execução das tarefas e missões constitucionalmente conferidas à Instituição.

Entendemos, nesse prisma, que são as corregedorias os órgãos talhados para a missão da virada de paradigma preconizado pela Constituição de 1988, e por meio de um processo correicional alinhado ao que se exige do Ministério Público na pós-modernidade, substituir o cariz demandista pelo resolutivo.

Alinhamo-nos, na integralidade, ao entendimento esposado por Goulart,³¹ ao tratar da fisiologia institucional que envolve as Corregedorias:

Desse ângulo, pode-se afirmar que as Corregedorias, como órgãos incumbidos do controle interno de desempenho e conduta, dispõem de forte poder de calibração, que se expressa em ritos, orientações e decisões cuja carga impositiva tem o poder de induzir e/ou obrigar órgãos e agentes a se conduzirem no espaço institucional de acordo com os valores e hábitos por elas fixados e de pautar a atuação de uma forma que não contrarie as instruções delas emanadas. Trata-se da conformação legal do órgão, que, desprovida de conteúdo fático (das práticas que se efetivam no mundo real) e de uma exegese atualizadora, pouco significam.

Em outras palavras, as corregedorias possuem esse poder de “calibração”, essa capacidade de induzir, fomentar, condutas dos agentes ministeriais a fim de que se alinhem ao projeto democrático inaugurado em 1988 e de tomar as providências cabíveis em caso de não alinhamento.

O inverso também é verdadeiro. Uma corregedoria que dê mais ênfase ao aspecto formal e burocrático, que priorize o agente em vez de priorizar o todo,

²⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira, *op. cit.*, 2019, p. 130.

³⁰ MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social: edição especial: recomendação de Aracaju*, v. VII. Brasília: CNMP, 2019, p. 151.

³¹ GOULART, Marcelo Pedroso, *op. cit.*, 2016, p. 229.

que deixe em segundo plano as atividades de orientação e avaliação e que não meça a eficiência e efetividade das atividades ministeriais, por certo irá contribuir para a inibição e engessamento da criatividade dos membros, que optarão em “jogar o jogo” no lugar de inovarem e de pautarem suas condutas com focos em resultados sociotransformadores.

Dessa forma, esse modelo de corregedoria passa a contribuir de modo decisivo para a manutenção de estruturas conservadoras e que destoam das necessidades individuais e coletivas do presente.

Ainda para Goulart,³² a passagem do paradigma demandista para o resolutivo reclama mudanças de cunho estrutural, político e cultural. Dentre um dos aspectos citados pelo autor tem-se a ressignificação dos órgãos da administração superior.

A Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre as atribuições, organização e estatuto do Ministério Público da União, ao tratar da Corregedoria repete disposição dirigida ao Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, segundo a qual o órgão teria a função fiscalizatória das atividades funcionais e das condutas dos membros. Nada tratou sobre o viés orientador e avaliativo.³³

A Lei Federal nº 8.625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos dos Estados, acrescenta o viés orientador (art. 17), e suas disposições foram replicadas na grande maioria das leis orgânicas estaduais.³⁴

Procedemos uma análise de todas as leis orgânicas dos estados brasileiros, e constatamos que as leis dos Ministérios Públicos do Acre, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Tocantins foram além, inovaram e previram, também, o processo de avaliação como atribuição das Corregedorias.

O processo de mudança paradigmática é constante, o que exige transformações nos planos normativo e prático. É sabido o receio de mudanças normativas que ensejem o envolvimento do legislativo, haja vista que somente a iniciativa da proposta de alteração pertence ao Procurador-geral.

³² GOULART, Marcelo Pedroso, *op. cit.*, 2016.

³³ BRASIL. *Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: DOU, 1993. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=75&ano=1993&ato=93agXQE5ENFpWT2da>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

³⁴ BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília: DOU, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 30 set. 2023.

Não obstante, a mudança comportamental dos órgãos censores pode ser extraída diretamente do texto constitucional, e mesmo aqueles que procederam avanços nos comandos normativos ainda carecem de conformação no plano prático. A mudança na forma de atuação das corregedorias pressupõe, sem dúvidas, uma mudança cultural em nível institucional. Afinal de contas, a corregedoria é órgão da administração superior, ao lado da Procuradoria-Geral, do Conselho Superior e do Colégio de Procuradores. Sozinha não conseguirá alcançar resultados satisfatórios. A sua atuação deve compreender-se no contexto da unidade institucional. Trata-se, com efeito, de órgão que promove (ou deveria promover) a efetividade e que tem por objetivo garantir a unidade institucional.

Sem dúvida, um dos grandes desafios postos às corregedorias consiste em compatibilizar o processo correicional e, portanto, sua vertente orientativa e avaliativa, e os primados da independência funcional, como avaliar o processo decisório discricionário das escolhas dos membros numa perspectiva de aprimoramento institucional.

Onde há discricionariedade, deve haver necessariamente controle. Dessa forma, infere-se que a atividade fiscalizatória confere confiabilidade ao processo decisório de atuação do membro do Ministério Público.

Uma pesquisa realizada por Débora Geane³⁵ no Ministério Público do Estado do Piauí, entre os anos de 2015 e 2018, demonstrou que passados 30 anos da Constituição Federal de 1988, a instituição continuava sendo marcadamente demandista.

Segundo a autora, o perfil punitivo da Corregedoria é um dos fatores que justificam a atuação extrajudicial não condizente com o Ministério Público pensado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.³⁶

Portanto, com seu poder de calibração e capacidade de verticalizar as ações, as corregedorias podem contribuir de modo decisivo para a almejada passagem do Ministério Público demandista para o resolutivo e, para tanto, precisam primeiramente reinventar-se, alinhando-se aos normativos que tratam da atuação resolutiva, notadamente a Carta de Brasília e a Recomendação de Caráter Geral CN nº 02/2018, deixando seu perfil meramente punitivo em segundo plano de modo a atrair os membros para os caminhos que gerem resultados sociotransformadores.

³⁵ ARAGÃO, Debora Geane Aguiar. *Ministério Público e Accountability: uma análise da atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí (2015-2018)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí. Teresina, fl. 96., 2019.

³⁶ *Ibid.*, p. 86-87.

5 Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 definiu um novo perfil de Ministério Público, que foi alçado à condição de garantia essencial de acesso à justiça e concretizador dos direitos fundamentais. A instituição foi lançada no cenário político nacional na condição de sujeito derivado da vontade política transformadora. Para cumprir as promessas constitucionais, deve percorrer o caminho que leva à consolidação no mundo fático daquilo que já se estruturou no plano formal.

O momento é de transição, de passagem, de um Ministério Público marcadamente demandista para um que se aproxime dos anseios constitucionais. A convivência entre o velho que ainda não morreu e o novo que ainda não nasceu é uma etapa necessária da construção do perfil institucional e este entrechoque paradigmático impõe a aceleração do movimento catártico interno, sob pena de retrocesso.

Para fazer uma passagem segura, o Ministério Público precisa se reinventar. Deve proceder mudanças comportamentais e estruturais, afastando-se de um modelo que cumpriu seu papel no passado para aproximar-se daquele pensado pelo constituinte originário e ansiado pela sociedade, destinatária de suas atividades e sua razão maior de existir.

O surgimento dos novos direitos (difusos, coletivos e de cidadania) e a obsolescência de sua proteção pela via judicial exigiu do Ministério Público uma nova forma de pensar e de atuar. A Constituição de 1988 sacramentou a premissa da virada paradigmática, conferindo à instituição todos os instrumentos de que necessitava para cumprir sua missão de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Em nosso sentir a mudança paradigmática, a virada de chave na ignição da história ministerial só é possível com o engajamento e alteração da postura correicional por parte das Corregedorias, com ênfase para seu papel avaliativo e orientativo, sem descuidar da tradicional função fiscalizatória. Seria de muito pouca valia a concessão de tamanha gama de atribuições, prerrogativas e responsabilidades sem a correspondente fiscalização do funcionamento adequado dos serviços, uma vez que uma instituição voltada para garantir o acesso à justiça necessita de meios para controle de sua atuação.

O Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro, em sua recente, mas profícua, história vem contribuindo de modo decisivo para que essa mudança ocorra. No cumprimento de sua missão integradora e reguladora, vem expedindo atos normativos que têm servido de balizamento para uma atuação resolutiva para as unidades dos dois ramos do Ministério Público brasileiro (União e Estados).

A partir desse verdadeiro microsistema da resolutividade, os Ministérios Públicos dos Estados e os da União passaram a alinhar seus normativos às previsões nacionais e a difundirem internamente essa nova forma de pensar e de atuar, conforme as exigências constitucionais.

Os desafios, no entanto, são inúmeros. Ainda mais na sociedade atual, devido a seu caráter complexo, de riscos, e que muda num ritmo alucinante.

A travessia não é fácil, haverá resistência do velho modelo que teima em se impor, mas ela precisa ser feita sob pena de perecimento institucional em face da perda de um de seus pilares de sustentação: a legitimidade social.

A ressignificação do papel das corregedorias, alinhando-as à sua missão constitucional de “garantias da garantia” importará na permanência do Ministério Público no campo democrático e na passagem segura do Ministério Público demandista para o resolutivo.

A se julgar pela postura do órgão censor nacional, o CNMP, que ao longo do tempo vem aprimorando sua forma de atuar, primando pela construção de um Ministério Público preocupado com as transformações sociais, as perspectivas de futuro são promissoras. O enfrentamento e superação dos desafios postos precisam caminhar a passos largos mormente num mundo em constante mutação, cada vez mais complexo.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e diretrizes gerais para avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In: Conselho Nacional do Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social: edição especial: recomendação de Aracaju*, v. VII, Brasília: CNMP, 2019.

ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político e seus membros. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 194, ano 31, 2003, p. 241-268. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/171780>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

ARAGÃO, Debora Geane Aguiar. *Ministério Público e Accountability: uma análise da atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí (2015-2018)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí. Teresina, fl. 96, 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. Diálogo cidadão: reflexões do passado, olhar para o futuro. *YouTube*. 18 set. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RCZcE4wxKnc>>. Acesso em: 1º out. 2023.

BONARETTO, Cinthia Mara Vital; MORAES, Clauciana Schmidt Bueno de. A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro: análise para a implementação de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchoa. (Org.). *Pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas e sociais aplicadas*. Ponta Grossa, PR: Atena, 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: DOU, 1993. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=75&ano=1993&ato=93agXQE5ENfPWT2da>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

_____. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília: DOU, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm>. Acesso em: 30 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de resolutividade do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2023, p. 21.

_____. *Recomendação nº 54/2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Resolutividade no âmbito do Ministério Público Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2023

_____. *Resolução nº 118/2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências*. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>>. Acesso em: 1º set. 2023.

_____. *Resolução nº 31/2008. Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2008. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Regimento/Regimento_interno_-_verso_atualizada_at_a_Emenda_Regiment.pdf>. Acesso em: 1º set. 2023.

_____. *Carta de Brasília*. Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional [...] Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/vade-mecum/carta-de-brasil>>. Acesso em: 3 out. 2023.

CORDEIRO, Flávia Gomes. *A accountability no Ministério Público: da atuação demandista à atuação resolutiva*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí. Teresina, fl. 114, 2018.

CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Resolução nº 1.358/2021. Regulamenta o projeto “Corregedoria Cidadã” e o “Banco de Projetos” da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo*. São Paulo: CGMP-SP. Disponível em: <<https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHLimg/resolucoes/1358.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2023.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021.

_____. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

_____. *Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais*. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Livro de teses: Ministério Público e cidadania*. v. 3. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2011.

_____. *Corregedorias e Ministério público resolutivo*. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, Brasília: CNMP, 2016.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O Ministério Público como instrumento constitucional de acesso à justiça e concretização dos direitos fundamentais: reflexões sobre o microsistema de estímulo à resolutividade do CNMP. *Revista do Ministério Público Brasileiro*, n. 1, 2022, p. 145-174. Disponível em: <<http://revista.cdemp.org.br/index.php/revista/article/download/19/6>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. São Paulo: 2019.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social: edição especial: recomendação de Aracaju*, v. VII, Brasília: CNMP, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Provimento nº 01/2021 – CGMP. *Institui o Programa de Autocomposição Preventiva e Resolutiva (COMPOR) no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público*. Porto Alegre: MPRS, 2021. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14515/>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. *Ministério Público – Funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*, v. 79, n. 204, 2018. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89>. Acesso em: 1º set. 2023.

ZOPONI, Vinicius Secco. Ministério Público e Administração Pública. In: ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinicius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2021.

