

## INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### *RESOLUTION INDICATORS WITHIN THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE*

Recebido em 18.1.2023 • Aprovado em 9.2.2023



**João Gaspar Rodrigues**

#### RESUMO

Este ensaio, partindo de uma metodologia analítica, busca reunir reflexões sobre a necessidade de um conjunto coeso de indicadores para aferir o nível de resolutividade das ações dos membros do Ministério Público com a finalidade de pavimentar, com justiça, a progressão funcional, como também motivar, por meio de um indispensável reforço positivo, a adesão ao referido modelo de atuação. Esses indicadores expressam, por meio de desempenhos quantificáveis, o nível ou o grau de resolutividade alcançado pelo agente ministerial em todas as suas frentes de atuação funcional (parametrizada; extrajudicial e judicial; e não parametrizada).

**Palavras-chave:** Resolutividade. Efetividade. Indicadores. Ministério Público. Planejamento estratégico.

#### ABSTRACT

*This essay, based on an analytical methodology, seeks to bring together reflections on the need for a cohesive set of indicators to assess the level of resolution of the actions of the members of the Public Prosecution Service with the purpose of paving, with justice, the functional progression, as well as motivating, through an indispensable positive reinforcement, the adherence to the aforementioned model of action. These indicators express, through quantifiable performances, the level or degree of resolvity reached by the ministerial agent in all its functional fronts (parameterized; extrajudicial and judicial; and not parameterized).*

**Keywords:** Resolution. Effectiveness. Indicators. Public Prosecution Service. Strategic planning.

## INTRODUÇÃO

A história da doutrina institucional da resolutividade ainda está sendo escrita nas fileiras heroicas do Ministério Público brasileiro. As primeiras discussões substanciais e prospectivas sobre o novo modelo têm pouco mais de uma década; o caminho divisado nunca havia sido trilhado, assim como também as experiências advindas com o aprofundamento do princípio democrático constituíam novidade histórica para o povo brasileiro.<sup>1</sup> Em 2009, sob o embalo de uma percepção que começava a ganhar corpo, publicamos tímido ensaio na *Revista do Ministério Público português*, intitulado "Ministério Público de resultados: a atual missão institucional" (RODRIGUES, 2009a),<sup>2</sup> em que sustentávamos uma nova cultura organizativa para realçar "a busca por resultados, pondo destaque na formação de agentes de iniciativa e de mente aberta que escutem com interesse ideias novas".

As duas primeiras décadas após a Constituição de 1988 foram dedicadas a digerir a larga (e expansiva) tábua de direitos e garantias fundamentais prevista no art. 5º e seus múltiplos incisos, ainda mais alargada pela disposição do seu § 2º ("Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte"). A instituição do Ministério Público, substancialmente revigorada pelo texto constitucional, inclusive com o encargo de defender "o regime democrático", que tem na extensa lista de direitos fundamentais seu núcleo vital, viu-se engolfada na árdua tarefa de filigraná-los à luz de um trabalho hermenêutico e metódico. Era a primazia da tutela jurídica estática e do demandismo, mas bem poderia ser, sem qualquer prejuízo à compreensão, a *banalização dos direitos autoproclamados*.

Superado esse primeiro estágio natural de consolidação de direitos, inclusive com detecção de suas deficiências e fragilidades, a instituição, graças a uma natural evolução jurídica e no trabalho revolucionário de cada dia, começou a perceber – por um processo peculiar de autocompreensão – que os alicerces dos direitos fundamentais, cuja defesa lhe cabia prioritariamente, deslocavam-se e que apenas a declaração solene dos direitos com a consequente positivação já não eram suficientes para atender às exigências sociais, que também evoluíam, na proporção direta do amadurecimento democrático, em extensão e grau de urgência.<sup>3</sup> Abria-se a necessidade de uma tutela

---

1 No século XX, até 1988, o País experimentou pouquíssimos intervalos de normalidade institucional e mais raros ainda de democracia minimamente condizente com os requisitos teóricos básicos. De 1988 até os dias de hoje é o período mais longo de democracia na história política do Brasil.

2 No início do referido ano, o mesmo ensaio já havia sido publicado na *Revista Justitia* (RODRIGUES, 2009b). Posteriormente, em 2012, lançamos o livro *Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional*, no qual as ideias foram mais bem adensadas. É preciso reconhecer, todavia, o tributo devido a Marcelo Pedrosa Goulart (1998), Gregório Assagra de Almeida (2005), entre outros.

3 Sem resultados, a democracia não significa nada e cessa de estar viva nas mentes e nos corações das pessoas (WALDO, 1961, p. 118).

jurídica dinâmica e, com ela, a obtenção e a entrega de resultados efetivos. Era o crepúsculo dos direitos meramente declarados e da pura sintaxe jurídica.

O primeiro sinal de alerta foi dado pelo legislador processual civil. O antigo Código de Processo Civil de 1973, em seus arts. 267, *caput*, e 269, *caput*, respectivamente, dizia: "Extingue-se o processo, sem julgamento do mérito [...]" e "Extingue-se o processo, com julgamento do mérito [...]". Independentemente de entregar ou não o bem da vida pleiteado, o processo, nos moldes originais, era extinto com ou sem "julgamento" de mérito. A Lei n. 11.232, de 22.12.2005, alterou os referidos artigos, substituindo a palavra "julgamento" por "resolução", deixando claro que a substancialidade e a resolutividade dariam a tônica na dinamicidade dos direitos materiais.

As ideias conquistaram adeptos não apenas nas hostes do MP, mas também em outros órgãos e instituições públicas,<sup>4</sup> justamente por não se alavancarem apenas num conceito de cunho corporativo, mas derivarem de uma necessidade exposta pelo avanço e expansão do princípio democrático. O império do Direito passa a assumir um caráter mais pragmático e efetivo, compatível com o nível de exigência dos destinatários em relação às promessas – estáticas e sem vida – contidas nas normas jurídicas, ainda que de quilates constitucionais.

A resolutividade tem se convertido, nos últimos anos, na principal matéria de investigação e de aplicação no âmbito do Ministério Público brasileiro, assumindo certo protagonismo e uma significação substancialista cada vez mais crescente. É um conceito em clara expansão. Diante desse cenário, cumpre examinar atentamente se o que é tomado de empréstimo à doutrina é utilizado, no dia a dia, de forma adequada e de modo a extrair os melhores resultados em benefício do destinatário final: a sociedade.

Neste ensaio, o nosso propósito, a partir de uma metodologia analítica, é tentar alinhar indicadores ou parâmetros confiáveis e aferidores de uma atuação pautada pela resolutividade. Esses indicadores expressam, por meio de desempenhos quantificáveis, o nível ou o grau de resolutividade alcançado pelo agente ministerial em todas as suas frentes de batalha (e não apenas pelos tradicionais canais demandísticos, em que a quantidade e a categorização ainda predominam por sendas formulísticas).

## 1 O MÉTODO RESOLUTIVO E SUAS IMPLICAÇÕES

A ação resolutiva não é uma simples resposta mecânica a um meio demandista, como seria a resposta de um burocrata de perfil clássico; é, pelo contrário, uma opção livre, não ritualizada em um mundo de possibilidades multidirecionais. O modelo implica uma reconexão com o mundo real (habitado por cidadãos que sofrem, reclamam e reivindicam, às vezes, o mínimo existencial), e não apenas com aquele representado, pálida e friamente, nos autos formais de um processo judicial.

---

4 Resolução CNJ n. 416, de 10.9.2021, art. 3º, II; Resolução CNJ n. 125, de 29.11.2010, e a cultura de pacificação social; Relatório da Ouvidoria do 4º trimestre de 2019 (DISTRITO FEDERAL, 2020).

O contato com os fatos já não é intermediado, exclusivamente, pelos autos específicos (e isolados) de um processo judicial, guiado por uma lógica ritualizada. E mesmo quando o conflito é judicializado (estrategicamente judicializado), o agente de perfil resolutivo mantém razoável controle, reunindo os melhores esforços para alcançar êxito em sua empreitada (na defesa efetiva dos interesses constitucionalmente atribuídos), oferecendo uma resposta pronta ao destinatário de seu trabalho, cumprindo as promessas constitucionais. A conexão estabelecida com os fatos não é abstrata ou meramente lógico-formal (de uma lógica, até certo ponto, sofismada), mas resolutamente concreta e multirrelacional (*all-embracing*), sem chegar à forma corrupta do hiperfactualismo ou do empirismo radical.

O perfil resolutivo, embora prescindida de ritos próprios para solver os problemas que surgem, não se rende ao improviso de ir resolvendo – reativamente – os problemas à medida que vão aparecendo, ora com pessoalismos, ora com fórmulas idiossincrásicas, e sempre com o predomínio do ocasionalismo em prejuízo da organicidade. Um membro do MP satisfeito ou adepto do método de tentativa e erros é, por certo, um agente resolutivo extinto. Antes que uma ação ou movimento funcional do MP se torne possível ou concreto, segundo o consagrado cientista político Leslie Lipson (1976, p. 5-6), “deve haver decisão; antes da decisão, uma escolha entre valores alternativos; antes da escolha, deliberação; antes da deliberação, conhecimento. Nossas mentes devem analisar antes que nossas vontades decidam”.

A forma de atuação resolutiva pressupõe estudo, planejamento<sup>5</sup> e o emprego lógico, estratégico e razoável da razão, e não apenas ímpeto, pura inquietação ou “cara e coragem” para fazer frente aos desafios proporcionados por uma sociedade cada vez mais científica,<sup>6</sup> reivindicativa e cônica dos seus direitos (pela maturação inevitável do princípio democrático). A resolutividade desafia todos os membros do MP “a aprender a aprender”, num processo de desconstrução e de reconstrução de velhas e de novas estruturas mentais. A doutrina resolutiva constitui um lógico organismo de ideias, engendrado para orientar o conteúdo da vida e da experiência, desde seus ângulos mais problemáticos.

Diferentemente do demandismo, que se impõe ao agente ministerial de forma, por vezes, até mecânica (num trabalho interminável e estéril, como no mito de Sísifo), o princípio resolutivo oferece alternativas de participação na estruturação de novos métodos de atuação, conferindo uma moldagem identitária ao Ministério Público e propósitos diferenciados aos membros. Não se funda, como já dissemos, sobre o testemunho efêmero e variável da opinião, do improviso e do acaso, mas sobre a revelação permanente da estratégia, da razão e do planejamento.

---

5 Planejamento e estudo científico transversal constituem *conditio sine qua non* para o sucesso do modelo resolutivo, “uma ponte de ouro para a resolutividade” (RODRIGUES, 2016, p. 265).

6 “A vida humana acha-se hoje permeada pela ciência, e a civilização assenta em alicerces científicos” (GLASS, 1964, p. 52).

O maior comprometimento e engajamento na solução dos problemas sociais, todavia, não transforma o membro do Ministério Público numa espécie de super-homem ou *wonder woman* (o *Übermensch* nietzschiano),<sup>7</sup> dotado de superpoderes ou talentos quase sobrenaturais (ou deslocadamente aristocráticos) como "autoridade ética" (*moral leadership*), pleno "conhecimento científico" dos problemas sociais, "senso de oportunidade", "poder de convencimento", habilidade de construção de "consenso emancipador", "inteligência emocional", "gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres" etc. Superpoderes, convenhamos, mais simbólicos que efetivos. Como aferir, por exemplo, "liderança moral" ou "senso de oportunidade"? São aspectos, para ficar apenas nesses dois exemplos, inapreensíveis pela vulgar métrica gerencial ou correicional.

O entusiasmo e a empolgação com esse novo modelo de atuação – dadas as amplas possibilidades de sacudir e de mudar o fluxo dos fenômenos sociais – precisam encontrar a justa medida, pois, do contrário, o domínio da resolutividade (de ações simples, estratégicas e efetivas) pode descambar para os excessos do *resolutivismo*,<sup>8</sup> prenunciando o fim prematuro de um conjunto de boas ideias ou o desenvolvimento de uma prática falsa. Nada pior que a corrupção das próprias virtudes (*corruptio optimi pessima est*), a lembrar que não há progresso sem um possível regresso ou declínio.<sup>9</sup>

Além disso, os resultados a serem alcançados devem obedecer a uma ética própria, sem levantar a bandeira de *resultados-quaisquer-que-sejam-as-consequências* (o que pode nos levar a uma "instituição de desempenho", com as inevitáveis consequências ruins apontadas por Byung-Chul Han [2017, p. 24-25]). Como já dissemos alhures (RODRIGUES, 2015, p. 84-85), a busca por resultados não pode romper com as amarras éticas (legais e constitucionais) que pautam a instituição. Entre a ética dos princípios (amparada na moral deontológica como a kantiana) e a ética dos resultados ou das consequências (alavancada numa moral teleológica como a utilitarista), o pêndulo deve sempre acertar o compasso pela primeira. E nem poderia ser diferente, pois o Ministério Público é uma instituição jurídica que se desenvolve num Estado Democrático de Direito (entenda-se governo das leis e moderno constitucionalismo) e embora seja "presentada" por chamados agentes políticos, não desempenha uma atividade designadamente político-partidária ou político-ideológica.

7 A propósito, diz F. Rigaux (2003, p. 256): "Não é Hércules que ocupa o topo de nossos Palácios de Justiça, mas homens e mulheres conscienciosos, em geral divididos sobre a solução, e às vezes também em seu foro interior".

8 A recentidade da doutrina agrega mais um ingrediente de risco, pois "na fase de gestação, nada nos permite distinguir a verdade do erro" (NICOL, 2001, p. 49). Outro risco representado pelo resolutivismo é a metamorfose do agente ministerial estritamente resolutivo em ativista político ou ideológico, aderindo mecanicamente a uma causa e tornando-se seu defensor sectário. O agente do Ministério Público, como guardião imparcial – e impessoal – das promessas constitucionais, deve seguir a Constituição e as leis, e não ideologias ou correntes políticas. Não é esse o propósito da doutrina resolutiva, que busca forjar agentes "construtores de soluções", resolutivos, efetivos e proativos, não ativistas ou militantes.

9 "Todos os desenvolvimentos ocorridos na natureza, quer no mundo físico, quer nas situações humanas, apresentam padrões cíclicos de ida e vinda, de expansão e contração" (CAPRA, 1983, p. 105).

A ideia de resolutividade, para ser compreendida, e, melhor ainda, executada, deve ser simples e objetiva. A Lei da Parcimônia ou a Navalha de Occam, que prega a regra de ouro da simplicidade, não se aplica apenas nas hipóteses ou teorias científicas, mas também nas condutas humanas ou institucionais. O passo a passo da justiça concreta não nos parece exigir requintes metafísicos, mas apenas o simples bom senso do homem ou da mulher razoável, colocando-se na posição de outrem, encarando as coisas sob o ponto de vista de seus fins e valores, reduzindo a avaliação de nossas próprias pretensões ao nível que elas assumem aos olhos de um observador imparcial (DEWEY, 1964, p. 98). Esta parece ser a maneira segura e simples de apreciar o que a justiça exige, para se impor, em casos concretos.

Há algo mais realista e simples que entregar o bem da vida devido a quem de direito? E para esta finalidade não é necessário um *esprit de géometrie*, mas simplesmente o *bon sens du boulanger* ("o bom senso do padeiro"). E para este *bon sens*, bastam qualidades razoáveis e acessíveis como iniciativa, inteligência, bom juízo, imaginação, amplitude de vistas e tato. É a isto que, de modo direto, conclama o perfil resolutivo do MP. Tudo o mais é requinte de obra acabada, que, dadas certas circunstâncias, não é de todo mau,<sup>10</sup> desde que seja mantida razoável objetividade para não fazer perder o membro num labirinto de exigências bizantinas, metafísicas e moralísticas (e até ultramoralísticas), que servem antes para alimentar reprimendas disciplinares que alcançar resultados úteis e relevantes para a sociedade.

A expressão "autoridade ética", por exemplo, é encontrada no art. 1º, inciso III, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21.6.2018 (a chamada "Carta de Aracaju" – CNMP, 2018b), que trata "sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público [...]". Diz a referida norma:

Art. 1º Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

[...]

III- autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático.

A partir da "autoridade ética", o membro desenvolve uma natural "liderança" moral pela "força do melhor argumento". Isso nos faz lembrar da definição dada por Franklin

<sup>10</sup> Aquilo que não é melhorado, deixa de ser bom. Afinal, como diz Robert Jungk (1962, p. 196-197), "the moment you think about something, it is already obsolete" (no momento que você pensa em alguma coisa, ela já está superada).

Delano Roosevelt, poucos dias após sua primeira eleição, sobre o caráter da Presidência dos Estados Unidos. Diz ele (*apud* JIMENEZ DE PARGA, 1971, p. 448): "A presidência não é simplesmente um cargo administrativo. Isso é o menos importante dela. A presidência é, antes de tudo, uma liderança moral (*moral leadership*)".

É inegável a importância do Ministério Público no cenário jurídico e político nacional, e sempre se esperou muito dessa instituição (principalmente em tempos de normalidade democrática, em que a instituição ergue-se como relevante coguardiã das promessas constitucionais), mas exigir de seus membros qualidades sobre-humanas sem os respectivos meios (materiais, normativos, técnicos, logísticos etc.) para atingir objetivos além de seu tempo e de suas energias individuais parece ser um requintado ato de crueldade, ou, na melhor das hipóteses, uma ficção que desvirtua os fatos. Ao colocarmos a séria, necessária e bem fundamentada doutrina da resolutividade, com seus parâmetros de qualidade e de engajamento, no Olimpo das proezas heroicas, corremos o risco de transformar algo factível, sensato, teórica e razoavelmente elaborado, em um sistema de ilusões, fazendo com que tenhamos, ao fim, um Gulliver imobilizado por mil fios ou um Prometeu preso na rocha irremovível da virtude.

Não alcançando o altiplano dessas virtudes (ou o excepcionalismo ministerial), como é razoável que não seja alcançado, o que pode acontecer? Primeiro, um descrédito social em relação ao esforço ministerial em cumprir as promessas constitucionais e institucionais; segundo, uma persistente prestação de contas com o controle disciplinar (interno e externo), pois afinal, como diz Nietzsche (2009, p. 111), "é pelas próprias virtudes que se é melhor castigado".

O sistema resolutivo foi idealizado para impelir o membro ministerial em novos domínios, não para imobilizá-lo dentro de um setor reservado tão somente a ele, uma gaiola dourada exclusiva, arremedo moderno da velha "torre de marfim", privilégio obsoleto do demandismo. Não deve existir exagero no modelo apregoado, nem monopólio da ribalta pela ênfase em específicas qualidades. Tudo deve adaptar-se, naturalmente, ao contexto. Ao ser restrita a um espaço de idealidade utópica, a prática funcional não se acomoda à teoria resolutiva, e acaba se degradando pelo caminho.<sup>11</sup>

O aparato normativo montado a partir do desenvolvimento doutrinário da resolutividade parece dispor sobre um ideal de perfeição do membro ministerial, mas, na verdade, parece revelar apenas uma compreensão imperfeita desse novo proceder funcional, a partir de uma crise de percepção. Assim, se se ignoram os limites reais de sua competência, não se pode fazer uso pleno das energias constitucionais a si atribuídas. Se através desse ideal de perfeição interna, com laivos de ultramoralismo, não conseguimos vislumbrar o possível (simples e intuitivo), acabamos consumindo nossas energias na busca do impossível, como no paradoxo do asno de Buridan.

11 No meio social e político de hoje, alguns conceitos clássicos que rendem homenagens ao isolacionismo, ao imobilismo e ao burocratismo perdem qualquer significado, na medida em que caminhamos para uma dimensão mais aberta e mais plural. Justamente por isso, o agente resolutivo não pode separar-se num orgulhoso insulamento, sob pena de abrir mão de múltiplas possibilidades de inserção social.

A resolutividade atinge o MP por todos os lados e ângulos; não é uma doutrina restrita, em suas exigências de aperfeiçoamento, à atividade finalística. Há um longo caminho a percorrer. Toda a instituição – dos serviços auxiliares, administrativos à gestão diretiva – precisa imergir suas rotinas de trabalho na essencialidade resolutiva,<sup>12</sup> de modo a proporcionar uma estrutura (conceitual, normativa, técnica e logística) às unidades funcionais de execução (promotorias e procuradorias de justiça).

Se não for assim, adotando uma resolutividade abrangente (ou *all-embracing*), como fazer um colega detentor de um acervo de, por exemplo, dez mil inquéritos policiais ou de milhares de ações penais entender o modelo e aceitá-lo? É necessário que, antes, os órgãos diretivos da instituição, imersos eles também nessa rotina resolutiva, entreguem condições adequadas de trabalho aos membros do Ministério Público, condições estas capazes de proporcionar ao órgão de execução da ponta um cenário razoável em que possa pôr em prática as potencialidades do modelo resolutivo, e não apenas mortificar-se diariamente como no mito de Sísifo.

A "essencialidade resolutiva" tem uma abrangência superior ao desenlace final da atuação ministerial na entrega efetiva do bem da vida. Esse momento é precedido por uma longa preparação, incluindo estudo, planejamento, execução, ajustes e reajustes contínuos. Todo um itinerário é preparado e percorrido para que o membro, ao final, execute da melhor forma possível as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição e são esperadas pela sociedade. O perfil resolutivo só funciona plenamente em cadeia; só alcança seus melhores resultados quando atua em rede intraorgânica e interorgânica.

A resolutividade desmaterializa, por assim dizer, a ideia de improvisação ou de conhecimento intuitivo. Não é por outra razão que o CNMP recomenda ao membro do Ministério Público "empenho e dedicação ao aperfeiçoamento funcional periódico e multidisciplinar" (art. 1º, inc. X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018), de modo a atender a toda cadeia abrangente de resolutividade, passando pela ordeira gestão administrativa do órgão de execução, pelas medidas de inserção e de integração social, pelo "conhecimento das deficiências sociais", pela "capacidade de articulação", pela "capacidade de diálogo e de construção do consenso", pela "utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização", pela "capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas", pela "proatividade, capacidade técnico-jurídica, ponderação e bom senso na tomada de decisões" etc. (CNMP, 2018a).

Sem ampla, universal e multirrelacional cultura, o agente ministerial não disporá de meios para desempenhar, nos moldes exigidos pelos órgãos de controle (interno e externo), o modelo resolutivo de atuação. É interessante observar que a Carta de

---

12 Nesse sentido, a Recomendação n. 52, de 28.3.2017, do CNMP: "Art. 4º A Política Nacional de Gestão de Pessoas do Ministério Público brasileiro se orienta pelos seguintes princípios: I – Desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para sociedade" (grifo nosso). É a resolutividade *all-embracing* ou abrangente. Todos os órgãos do MP fazem parte de uma totalidade resolutiva e obedecem a padrões internos de construção escalonada de soluções.

Aracaju, na avaliação de resolutividade do membro do Ministério Público, sugere seja verificado se o membro

tem empreendido esforços visando ao seu aperfeiçoamento funcional, principalmente por intermédio da participação em seminários, congressos, cursos de pós-graduação, cursos de aperfeiçoamento e capacitação realizados pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público ou pelas Escolas Institucionais do Ministério Público, além de publicações de livros ou artigos relacionados com as suas atividades institucionais. (CNMP, 2018b, art. 2º, parágrafo único).

Veja-se que todo o esforço de aperfeiçoamento (diretriz básica da resolutividade) deve estar relacionado, direta ou indiretamente, com as atividades institucionais. Numa análise apressada, pode-se concluir que qualquer aprendizado ou aperfeiçoamento fora dos limites da ciência jurídica carece de valor aferidor. Todavia, considerando que o perfil resolutivo pressupõe um amplo domínio sobre saberes e experiências sociais alheios à pura dogmática jurídica, o aperfeiçoamento cultural do membro ministerial será, necessariamente, multidisciplinar, tal como disposto no art. 1º, inc. X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018, e na Carta de Brasília, de 2016 ("formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros" e "valorização das Escolas Institucionais e capacitação permanente dos Membros e Servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar") (CNMP, 2016a, Diretrizes estruturantes, alínea i).

Para os propósitos práticos do método resolutivo de atuação funcional, dentro de um *approach* simples e efetivo, impõem-se duas condições essenciais: qualificação ou conhecimento multidisciplinar, fugindo ao monolitismo intelectual da dogmática jurídica de perfil clássico, e disposição para fazer a diferença na arena social, fugindo ao modelo meramente reativo do demandismo lastreado na cultura de litigância e de confrontação.

Por fim, para encerrar este item, é preciso analisar em rapidíssimas pinceladas o nível de resolutividade embutido nos instrumentos jurídicos postos à disposição do membro do MP para entregar resultados efetivos à sociedade. A adequação dos meios ("instrumentos jurídicos") aos fins ("atribuições") é um elemento dominante ou orientador na obtenção de resultados úteis e socialmente relevantes. Sem esse elemento, não há efetividade no desempenho de qualquer encargo, seja legal ou constitucional.<sup>13</sup>

A Carta de Aracaju, quando se refere à avaliação do princípio da duração razoável do processo e da efetividade das diligências determinadas, fala da "adoção de instrumentos resolutivos" (art. 16, § 2º). Esses instrumentos resolutivos seriam aqueles já existentes na Constituição, nas leis e em outros atos normativos<sup>14</sup> ou seriam forjados, casuisticamente, pelo membro do MP? A segunda hipótese, de plano, deve ser descartada, pois atos extralegais, ainda que não ilegais, geram um risco demasiadamente elevado,

---

13 Cf. RODRIGUES, 2022, p. 2 e ss.

14 Esses instrumentos, que por convenção pessoal designamos de "mecanismos legais formais e cartoriais" (RODRIGUES, 2022, p. 7), se não forem acompanhados de outras variáveis (normativas, convergência estrutural, logística etc.), não se prestam a obter resolutividade.

principalmente de feitiço correcional. Além disso, todos os instrumentos jurídicos à disposição do membro do MP submetem-se a uma parametrização e a uma normatização, principalmente por parte do CNMP. A margem de manobra, nesse quadrante, é quase inexistente. Dessa forma, eventual resolutividade dos instrumentos jurídicos à disposição do membro ou é inteligentemente inerente ao próprio instrumento ou perde-se no processo de regulamentação normativa. Auxílios adventícios extranormativos sem contornos claros, além da efetividade não comprovada, podem violar a ética dos resultados. O máximo que se pode exigir do membro é o *timing* perfeito (ou quase perfeito, valendo-se do aludido “senso de oportunidade”) na utilização dos instrumentos jurídicos postos à sua disposição, pois, como diz Thoreau (1964, p. 37), “um passo dado a tempo vale por nove”.

## 2 TUTELA JURÍDICA DINÂMICA

O desafio atual lançado ao ordenamento jurídico e às instituições de acesso à Justiça, como o Ministério Público, não é simplesmente positivar direitos, elencá-los ou reconhecê-los, mas garanti-los, impedir que, apesar de solenes declarações positivas (*tutela jurídica estática*), eles sejam continuamente violados. Já não é suficiente formular os mais valiosos direitos e os inserir, pomposamente, num documento normativo.<sup>15</sup> De que vale, por exemplo, proibir a prática da tortura (criminalizando-a severamente), se, no dia a dia, esse direito fundamental absoluto é continuamente violado?<sup>16</sup> Não há como trabalhar com a efetividade de direitos fundamentais sem atentar aos deveres que asseguram a sua concretização à luz de uma profunda convicção democrática, de uma profunda vontade de conferir concretude aos objetivos fundamentais inscritos no art. 3º da Constituição Federal: criação de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, promovendo “o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ao sistema de tutela jurídica estática (*resultados esperados*), a resolutividade imprime a centelha do dinamismo, desenvolvendo ações e programas sistêmicos de caráter preventivo e garantidor (*resultados alcançados*). A *tutela jurídica dinâmica* insuflada pelo compromisso

---

15 “A titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação” (CAPPELLETTI, 1988, p. 11 e 13). Por outro lado, “se há uma tábua de direitos fundamentais inscrita na Constituição, há o correspondente dever de suas instituições de cumpri-la e fazer cumpri-la em qualquer situação. Apenas nesse sentido, teremos uma cultura de supremacia constitucional efetiva” (RODRIGUES, 2021, p. 154).

16 É preciso reconhecer, todavia, ser enganoso afirmar que um direito fundamental, quando não plenamente realizável ou continuamente violado, é como se não existisse. Quantas vezes, graças a um direito apenas existente no papel, foi possível denunciar seu descumprimento, suscitar o escândalo por sua violação, despertar a conscientização da sua negação, criando assim as condições políticas para reclamar, com mais força, sua tutela efetiva? Existem ações coletivas, formais ou não formais, que são possíveis pelo simples fato de que um direito está aí, sobre o papel, e, precisamente por isso, pode ser lido e identificado por uma opinião pública informada, por uma organização combativa, por uma pessoa de boa vontade (RODOTÀ, 2010, p. 60-61).

de proteger e tornar efetivos os direitos e as garantias constitucionais fundamentais é o principal desafio lançado ao módulo de ação resolutiva do Ministério Público.

O primeiro e decisivo passo para fazer frente a esses novos desafios de máxima efetividade é abrir espaço para o diálogo interno e externo (transcendendo a noção de um "si-mesmo" atomístico). Internamente, com os demais membros da instituição encarregados das mais diversas áreas de atuação, com vistas à harmonia institucional, pois "está politicamente demonstrado que uma casa dividida contra si mesma não pode subsistir" (GLASS, 1964, p. 52); e externamente, com os diversos setores da sociedade civil e os demais órgãos públicos,<sup>17</sup> para fomentar, por exemplo, o *benchmarking*.

É preciso sempre lembrar que "a democracia é um sistema de diálogos"<sup>18</sup> (JIMENEZ DE PARGA, 1971, p. 133; VERDU, 1974, p. 233). O diálogo proporciona, no mínimo, a satisfação moral de *sentir-se escutado*, o privilégio de afirmar a própria opinião (nem que seja para "constar em ata" ou "manter-se na pauta"). Portanto, audiências públicas, "audiências ministeriais" (art. 10, Recomendação CNMP n. 54/2017), reuniões com agentes externos ("em conselhos de controle social", por exemplo – Resolução CNMP n. 149/2016, art. 4º, XI), palestras, encontros de trabalho, visitas técnicas de campo e outras tantas ocasiões para escutar e se fazer escutar, não devem ser contabilizadas como perda de tempo, mas como um valioso investimento na construção do consenso e da melhor decisão, de modo a atender o superior interesse público. As coisas acontecem quando todos podem falar e ser escutados.<sup>19</sup>

É óbvio que nessas reuniões ou encontros de trabalho é importante e necessário registrar a pauta, a duração, as conclusões, as providências adotadas e eventuais resultados obtidos. Sem tais dados reunidos, fica difícil atribuir valor ao respectivo movimento institucional. Ademais, evita-se que atuações improficuas recebam o mesmo tratamento de ações plenamente resolutivas.

O princípio do diálogo ou da contradição é reconhecido como norma reguladora básica do discurso e critério de raciocínio nas relações estabelecidas pelo membro do MP imbuído do propósito de se inserir jurídica e socialmente. À luz do aludido princípio, o enlace e a exposição das ideias pressupõem a compreensão de suas próprias ideias e a possibilidade de fazê-las compreensíveis para os demais interlocutores. Eventual decisão, ação ou providência é extraída pelo diálogo e pelo olhar múltiplo como "produto de negociação", não imposta por meio de uma narrativa monocular prévia guiada pela "força do melhor argumento". O "melhor argumento" é definido pela força de

17 Um dos princípios a serem observados por ocasião do vitaliciamento do membro do Ministério Público é "disposição e iniciativas para atuar em rede e de forma integrada e cooperativa tanto no âmbito do Ministério Público quanto em relação a outros órgãos ou instituições de defesa de interesses sociais e/ou de interesses legítimos do Estado" (art. 1º, inc. XII, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018).

18 Ou na visão de Bertrand de Jouvenel (1996, p. 60), é "um regime de disputa bem regulada, em que se faz prevalecer a força sem violência".

19 "Há sempre esperança quando se forçam os indivíduos a ouvir um e outro lado" (MILL, 1963, p. 59).

persuasão e de convencimento, e não por eventual perfeição lógica interna e autorreferente. O “melhor argumento”, que conduz à “melhor decisão”, é produto coletivo; não há um criador, mas participantes em sua criação.

É importante frisar que nas hipóteses de avaliação dos resultados da atuação na resolução consensual é preciso aferir se o acordo obtido é “produto de negociação com a participação de representantes adequados e legítimos” (art. 13, § 2º, inciso III, da Carta de Aracaju – CNMP, 2018b). Ademais, devem ser levados em consideração “os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo” (inc. VII), ou seja, se todas as partes envolvidas foram devidamente escutadas. O diálogo, portanto, conduz a um projeto participativo, no qual a narrativa é compartilhada e todos são escutados.

O *player* resolutivo, inserido nessa rede dialogal, não é o portador do “melhor argumento”, mas pode (e deve) construir o melhor argumento, mediante o diálogo, escutando as outras experiências e os outros saberes; aprendendo, corrigindo, ajustando e fortalecendo suas ideias. A validade e a robustez de um argumento dependem de a quanto atrito ou falseabilidade ele é capaz de resistir, sem perder seu poder de convencimento, quando submetido a uma longa discussão.

Essa noção de alteridade é preciosa ao agente resolutivo, tanto para consumo doméstico como, principalmente, para as fecundas relações com outros saberes e experiências. Estes *players*, sob a aludida noção, são protagonistas de suas próprias aspirações e não objetos (ou apêndices) estratégicos para definir, simplesmente, os movimentos institucionais do MP. A construção do consenso e a “resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas” passam, necessariamente, pelo respeito à alteridade.<sup>20</sup>

Sob uma capacidade razoável de articulação e de mobilização, as diferentes ideias e juízos não dividem os atores, antes os conectam. As convicções e os consensos são apurados, muitas vezes, sob a ação de ideias e energias contrárias. É preciso saber trabalhar essa diversidade para lograr o tão desejado êxito resolutivo. Essa aparente lei de instabilidade – diálogo e contradição – realiza, ao cabo, uma ordem providencial. Como diz o filósofo francês Charles Renouvier (1944, p. 56): “Tudo flui, tudo torna-se (*deviene*); a verdade encontra-se apenas na mudança. Nada se pode dizer de uma coisa que não desperte imediatamente seu contrário. Tudo nasce da discórdia”.

O interlocutor de um debate aberto e plural não é visto como opositor, mas como um elemento de colaboração e de cooperação para apurar o necessário consenso. O outro não é o inimigo. Em ambiência democrática, não há como ditar juízos sem encontrar “oposição” (ou um provisório juízo contrário) ou dissensão. *Contraria sunt complementa* (os opostos são complementares). O consenso é uma interpenetração dos opostos, e não é possível alcançar resultados úteis sem obter, antes, uma interconexão horizontal entre os diversos atores institucionais e sociais. A relação a ser estabelecida não pode

20 “Sem o diálogo, a pessoa deixa de existir. Transforma-se numa coisa que podemos explorar e oprimir. A reificação é completa. Só a dialética permite o jogo das relações interpessoais” (ERARD *et al.*, [19--?], p. 84).

ser mecanicista ou vertical do tipo “eu mando, você obedece” ou “eu falo, você escuta”, mas dialética, dialógica, trabalhando os opostos, principalmente em contextos de complexidade e de incerteza (em tais cenários, a abordagem deve ser do tipo *bottom-up* [de baixo para cima] e não *top-down* [de cima para baixo]). Logo, a capacidade de diálogo e de articulação é essencial para influenciar, positivamente, na arena social e, por consequência, é uma qualidade que cai a talho de foice ao modelo de MP resolutivo.<sup>21</sup>

Mesmo onde há uma grande divergência de opiniões, sempre haverá traços comuns à natureza humana que possibilitem uma compreensão “simpática” das atitudes morais com as quais não concordamos (FAGOT-LARGEAULT, 1999, p. 43; BATESON, 1997, p. 237). Os polos de contraste que dividem as pessoas são, na verdade, necessidades dialéticas objetivas do pluralismo social. Uma vez reconhecida sua relação dialética, como proceder face a esses polos? Antes de tudo, é preciso ver além da dicotomia entre ganhar e perder no “combate” logomáquico com seu adversário. E nada deve ser considerado como inconcebível ou impossível *a priori*, devendo o agente imbuído dessa nova mentalidade estar sempre disposto a retificar ou a reajustar seus juízos e suas opiniões à luz da diversidade e da pluralidade de ideias.

O arquétipo do promotor retórico e de tribuna representa um belo capítulo da história do MP, remetendo a nomes clássicos do júri como Roberto Lyra, mas, atualmente, assume a cena o membro ministerial capaz de escutar (de escutar ativamente). O *ouvinte dedicado* é o atributo mais consentâneo com o modelo resolutivo moderno de máxima efetividade.

### 3 INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE

#### 3.1 ENTREGA DO BEM DA VIDA

Todo conflito ou insatisfação individual ou coletiva gira em torno de um bem ou de um interesse valioso à vida em seus vários aspectos (orgânico, biológico, psicológico, social, econômico, político, cultural etc.). A atuação ministerial é resolutiva quando, por meios extrajudiciais ou judiciais, torna efetivo o direito em liça (ou seja, entrega o bem da vida), não bastando uma decisão judicial favorável ou uma solução extra-autos. Nesse sentido, estabelece o art. 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017 (que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro): “Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”.

A Carta de Aracaju (CNMP, 2018b), em seu art. 14, vai além e considera “*materialmente resolutiva* a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre

---

21 “A democracia requer instituições tanto para sustentarem o conflito e discordância como para sustentarem a legitimidade e o consenso” (LIPSET, 1960, p. 403).

que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado” (grifo nosso). Este ato recomendatório sugere a existência de uma “resolutividade formal” quando é obtido acordo extrajudicial ou alcançado provimento judicial favorável, mas desacompanhado, em ambos os casos, da respectiva efetividade.

A “solução efetiva” equivale à entrega do bem da vida, como a preservação do meio ambiente, prevenção ou combate à corrupção, punição dos agentes ímprobos, recuperação de recursos públicos etc. Para onde o MP direcionar seu radar, os resultados jurídicos alcançados precisam ser efetivos, úteis e socialmente relevantes; do contrário, sua atuação não poderá alimentar quaisquer indicadores de resolutividade ou ser alcançada por estes.

As dificuldades, reais ou imaginadas, são muitas – o bem a perseguir e o mal a derrotar. De um lado, há o demandismo inefetivo e o parecerismo simbólico. De outro, ainda tentando consolidar-se, a resolutividade material e substancial, às voltas com as necessidades concretas e reais da sociedade, e sedenta por resultados eficientes e efetivos, capazes de modificar, para melhor, o conteúdo de vida e de experiência.

### **3.2 ALCANCE MASSIVO E RESULTADOS SOCIALMENTE RELEVANTES**

Um dos indicadores aferidores de resolutividade, contemplado na Carta de Aracaju, consiste em verificar se o membro do MP, no exercício regular de suas funções, “dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada” (art. 19, VI). De igual modo, o art. 23, VIII, que recomenda a “efetiva priorização da atuação coletiva”.

Também a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro recomenda atenção ao alcance massivo das medidas:

Dentro do possível, merecerão mais destaque na visualização institucional a atuação resolutiva e a produção de resultados jurídicos que forem socialmente mais relevantes, considerando-se, para tal fim, a natureza do direito protegido, com especial prestígio aos direitos fundamentais, e o número de beneficiários da atuação institucional. (CNMP, 2017, art. 4º, parágrafo único).

### **3.3 EFETIVIDADE DA ESTRATÉGIA EXTRAJUDICIAL**

De acordo com a Carta de Aracaju (art. 23, VII), “para a avaliação do impacto social da atuação Ministerial serão considerados, à luz do princípio da razoabilidade, entre outros, [...] a priorização de atuação extrajudicial/autocompositiva”.

A entrega do bem da vida, independentemente da sua natureza, se público, social, individual indisponível etc., pressupõe sua efetividade, sua realização concreta, batizada, impropriamente, de *resolutividade material*. Assim, não basta um acordo extrajudicial

celebrado, mas que a solução contida no acordo seja efetivada, produzindo todos os efeitos positivos previstos (ou acordados). A simples atuação extrajudicial, sem resultados úteis, relevantes e efetivos, não implica em resolutividade.

O modelo resolutivo de atuação não se restringe a ditar se é preferível, abstratamente, o movimento extrajudicial ou judicial, mas se, no caso concreto, é mais estratégico, em termos de efetividade, uma ou outra forma de atuação. Se numa situação X, após detido estudo e análise, o membro verificar que as providências extrajudiciais representam pura perda de tempo, sem qualquer resultado jurídico útil aos interesses protegidos, a judicialização pode ser a melhor alternativa resolutiva. Ou vice-versa. De todo modo, é a efetividade o norte magnético de qualquer estratégia adotada.

A "priorização da atuação extrajudicial", conforme recomendação da Carta de Aracaju, também não é absoluta, justamente porque não há uma "resolutividade intrínseca" apriorística e definitiva, mas deve ser aferida no caso concreto, estratégica e racionalmente. Não existe um modelo pronto e acabado de obter resultados e de alcançar efetividade. O modelo é construído e reconstruído sob as diretrizes da doutrina da resolutividade e sob os seus fundamentos mais específicos: estudo, planejamento e preparo técnico.

### 3.4 ATUAÇÃO PREVENTIVA EX OFFICIO

O perfil resolutivo valoriza e prioriza atuações preventivas, com antecipação de situações de crises ou de ilegalidades. A atuação preventiva ataca, por todos os ângulos, o ilícito, evitando sua prática, continuidade ou recorrência, constituindo-se na forma mais pura de manter efetivo o Direito (RODRIGUES, 2020, p. 178). Existem danos que são irreparáveis, sendo impossível voltar ao *status quo ante*, restando apenas a repressão punitiva ou compensatória. A repressão, portanto, em regra, é uma forma imperfeita de restaurar a efetividade (ou a imperatividade) do Direito.

A atuação preventiva do membro do MP revela parcela apreciável de resolutividade, mas se essa atuação se dá *ex officio*, e não após demanda, isso sugere um maior nível de resolutividade, acentuando o grande controle dos indicadores sociais e institucionais por parte do agente ministerial. E esse *discrimen* é devidamente assinalado na Recomendação CNMP n. 54/2017:

A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios:

I – pela necessária consideração das informações relacionadas à atuação resolutiva e de produção de resultados jurídicos a ela relacionados para fins de promoção e outras situações em que são analisados o histórico funcional e/ou a quantidade de trabalho, em especial: [...]

e) da iniciativa do Membro em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal. (CNMP, 2017, art. 8º, I, e).

### 3.5 ALINHAMENTO COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO

O modelo resolutivo de atuação pode ser definido como a capacidade de alcançar resultados através da ação planejada e da mobilização de elementos de apoio. A atuação solitária, intuitiva e quixotesca tem maior afinidade, até histórica, com o demandismo, não com a resolutividade, que pressupõe a convergência de energias (institucionais e sociais) em prol de um objetivo delineado a partir de diretrizes institucionais.

Tanto na gestão administrativa quanto na finalística, funciona como indicador de resolutividade o alinhamento com o planejamento estratégico da instituição. O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Carta de Aracaju, é enfático a respeito:

Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros: a existência de plano de atuação ou prática equivalente na Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhados ao planejamento estratégico ou estabelecidos a partir de problemas relacionados com particularidades locais. (Art. 4º, inc. IV).

Na Gestão Finalística/Funcional, consideram-se os seguintes indicadores:

Art. 5º [...]

VII - Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

VIII - Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional e o cumprimento das metas Institucionais; [...].

Art. 6º [...]

I - Existência de plano de atuação da Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhado ao planejamento estratégico e às metas institucionais ou a programas e projetos de atuação criados a partir de problemas decorrentes de particularidades locais ou regionais; [...].

No art. 15 do referido ato recomendatório, há diretrizes para avaliar se a atuação local da unidade ou do membro do Ministério Público está alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação Funcional, observando se o membro:

I - conhece o Plano Geral de Atuação Funcional e sua importância para a estratégia Institucional;

II - possui Programa de Atuação Funcional, projetos no âmbito da sua unidade ou prática equivalente;

III - concebe o planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;

IV - identifica e objetiva resultados sociais adequados;

V - procura adotar ou executar as medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

Quanto às políticas públicas, o indicador de resolutividade prende-se em saber se o membro

atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais. (CNMP, 2018b, art. 19, VII).

A Carta de Brasília (CNMP, 2016a) também indicava a rota a seguir:

A resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos.

A assunção e a implantação consciente desse novo modelo resolutivo não podem ficar limitadas às iniciativas individuais de membros à frente de seu tempo, mas devem ser fruto de um planejamento estratégico da própria instituição (RODRIGUES, 2015, p. 84). Como objeto de uma ação coletiva e institucional, o novo método de atuação vai exigir um maior aporte de recursos materiais e humanos, manipulados, também, no interior de uma rotina resolutiva.

A instituição, por inteiro, acha-se englobada em cada uma de suas partes constituintes (promotorias e procuradorias de justiça), daí o relevo do alinhamento estratégico entre elas. O modelo resolutivo promove a integração entre o todo e a parte, entre a instituição e o membro, e assim implica uma nova visão sobre a independência funcional, diferentemente do demandismo, que reduz o todo institucional à unidade invariável e absoluta desse princípio. Os diversos órgãos de execução do MP são parte integral de um contexto institucional e não podem ser verdadeiramente concebidos, em seu alcance resolutivo, fora desse contexto.

Se a atuação funcional que entrega resultados jurídicos úteis e relevantes à sociedade for decorrente de iniciativa individual e isolada de um órgão de execução, não se inserindo no planejamento institucional, corre o sério risco de sofrer descontinuidade ou cancelamento, caso o titular do órgão seja removido, promovido ou colocado em disponibilidade. Ao integrar a grade de atuação institucional estratégica, a iniciativa resolutiva não se vincula ao profissional, individualmente considerado, mas integra os objetivos institucionais, compartilhando seu atributo de perenidade e de continuidade. Além disso, beneficia-se das energias convergentes derivadas do todo orgânico da instituição.

O arrasto friccional do modelo resolutivo a partir do alinhamento com o planejamento estratégico tem como efeito residual a relativização do postulado da independência funcional, no sentido de compatibilizá-lo com o todo, e não o eliminar do conjunto de garantias que cerca as atividades dos membros do Ministério Público.

Sempre será melhor uma *institucionalização* da conduta funcional do que um *personalismo*, pois, no último caso, quase sempre, os benefícios são predominantemente pessoais, e os danos, institucionais. O objetivo não é negar a individualidade e a personalidade criativa dos agentes ministeriais, mas, fundamentalmente, reafirmar os fins institucionais para retroalimentar a atuação dos órgãos de execução, fortalecendo-a.

Agir e construir soluções, antes de tudo, eis o lema principal que pavimenta a rota resolutive. Embora o órgão seja analítico para a tomada da decisão, não pode ficar paralisado por isso. Apesar dessa premissa essencial para a entrega de resultados socialmente relevantes, o Ministério Público ainda luta contra estruturas e sistemas que obstaculizam ou impedem a ação. São exemplos: sistema correcional mais preocupado em punir que orientar; preocupação obsessante com cifras, números e relatórios (parece que apenas é "real" aquilo capaz de ser reduzido a números); instâncias de controle e de gestão administrativo-burocráticas ineficientes; planejamento estratégico formal e decorativo.

Esses esquemas aprisionam a ação de forma tão brutal que, para fazer uso de uma imagem de Peters e Waterman (1993, p. 19), são como uma aranha quando captura a mosca em sua teia e lhe extrai a vida. De outro lado, o planejamento da ação não pode servir como pretexto para paralisá-la, na conhecida e frequente "síndrome da análise que paralisa".<sup>22</sup> Estudar, analisar e definir o problema é muito importante do ponto de vista gerencial e operacional, mas também o é a adoção de decisões operativas rápidas com o objetivo de alcançar resultados concretos. Órgãos executivos são forjados e moldados para "executar", para agir, não para serem convertidos em "torres de marfim analíticas" em que a planificação se torna um fim em si mesma. Uma vez traçado, o plano deve ser executado, posto em prática. A crença de que é o primeiro passo que conta revela a importância de uma ação progressiva para o completo engajamento e comprometimento com determinado assunto.

### 3.6 EFETIVIDADE DAS MEDIDAS JUDICIALIZADAS

Um provimento jurisdicional eficaz e favorável pode coroar uma demanda iniciada pelo Ministério Público, mas se não for efetivo, ou seja, se não entregar, concretamente, o bem da vida e "fizer a diferença" (entre o antes e o depois), será um complemento inútil da tutela jurídica estática.

Considera-se resolutive a atuação judicial quando a solução vertida num provimento judicial favorável é efetivada no mundo fenomênico. Pouco importa se a decisão judicial transitou em julgado; ela precisará ser a chave que leva a resultados jurídicos úteis

---

22 "Embora os planos possam estimular a ação, também podem paralisá-la, investindo tanta energia para tramar o futuro no papel (ou simplesmente fazer o jogo dos números) e exigindo tanto comprometimento daqueles que devem agir, que as providências necessárias simplesmente não são tomadas (levando à frase popular 'paralisia por análise')" (MINTZBERG, 1994, p. 213). O mesmo autor ainda acrescenta, ao encerrar sua volumosa obra, que "o planejamento em demasia pode nos levar a caos... [Too much planning may lead us to chaos...]" (p. 416).

(vide art. 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017). A realidade precisa ser sacudida, positivamente, pelo provimento judicial obtido.

Além disso, impõe-se ao agente resolutivo, quando da judicialização, uma análise estratégica das “possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas” (Carta de Aracaju, art. 19, IX – CNMP, 2018b). O resultado é vocacionado a trazer benefícios, não efeitos colaterais maléficos; não pode, tampouco, beneficiar individualmente e prejudicar coletivamente. Portanto, estamos falando de um demandismo repaginado, estratégico e resolutivo, capaz de entregar a mesma efetividade daquele que ocorre extra-autos. Ou seja, a nova forma de atuação ministerial – resolutive – deve se amoldar às regularidades do *status quo ante*, até porque num Estado Democrático de Direito o Judiciário (e a demanda perante ele) é um importante canal de acesso à justiça.

Outra variável importante para aferir o grau de resolutividade refere-se ao percentual de recursos interpostos pelo Ministério Público quando o provimento judicial não lhe é favorável. Isso deriva do dever de “acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais” (CNMP, 2016a), revelando o nível de zelo pela proteção dos interesses constitucionalmente atribuídos à guarda da instituição. Uma decisão judicial deve sempre fomentar um juízo crítico sucessivo por parte do membro do Ministério Público, e não uma indiferente resignação.

## CONCLUSÕES

O esforço de conhecimento, de análise e de planejamento destacado ao longo deste ensaio constitui algo inerente a essa atitude dinâmica e resolutive, dado que, sem colocar-se em relação com os problemas sociais (ou interrelacionar-se), através do diálogo, do debate e da articulação, o membro ministerial não se sente determinado (ou capacitado) a solvê-los, nem capaz de determinar-se a agir por meio de diretrizes aparentemente complexas.<sup>23</sup> Não é obra de um momento, portanto, tornar-se um agente ministerial resolutive.

À medida que imergimos nesse perfil resolutive e todo seu séquito de padrões dinâmicos, a realidade institucional mostra-nos que inexitem quaisquer blocos básicos de construção social isolados, confinados num espaço restrito e autorreferente. Ao contrário, exsurge sob o novo modelo uma complexa teia de relações entre as diversas partes do todo e, paralelamente, um horizonte de eventos ou de possibilidades. Essas relações incluem os órgãos de execução do MP, atores internos e externos e, de maneira essencial, a sociedade com suas demandas e interesses insatisfeitos, sob a expectativa das múltiplas promessas constitucionais.

---

23 Como diz Nietzsche (1973, p. 56), “conhecer é relacionar-se com algo, sentir-se determinado por ele e, por sua vez, determiná-lo. É, então, em todo caso, uma forma de verificar, designar, tomar consciência das relações [...]”.

O desafio que se impõe ao Ministério Público resolutivo, além de romper com os hábitos de pensamento que ainda sobrevivem de forma persistente, é encontrar meios para estimular seus membros a adotarem o novo modelo em sua faina funcional diária. E para isso, é necessário definir e adotar critérios aferidores da qualidade da atuação, levando em consideração a respectiva resolutividade e os resultados a si associados, garantindo a

mesma valorização institucional que os aferidores de quantidade e necessariamente considerando-os nos concursos de promoção e em todas as outras situações funcionais em que o histórico funcional e os indicadores de quantidade forem observados (art. 3º, II, da Recomendação CNMP n. 54/2017 – CNMP, 2017).

Não há uma “resolutividade intrínseca” a determinada área ou setor de atuação do Ministério Público; ela alcança todo e qualquer impulso funcional, desde que obedidas as diretrizes próprias ao modelo de obtenção de resultados jurídicos úteis e relevantes. Há, pelo menos, três esferas nas quais a resolutividade pode ser aferida – e dentro dessas esferas as possibilidades se multiplicam: 1) atuação extrajudicial; 2) obtenção e efetivação de provimentos judiciais favoráveis; 3) atuação não procedimental ou não paramétrica.

O modelo resolutivo aplica-se em todos os ângulos de atuação do Ministério Público – como deixamos claro ao longo do ensaio; logo, os mecanismos aferidores devem ser aptos a valorar os atos resolutivos onde quer que se apresentem, e não apenas nos espaços mais evidentes: “atuação extrajudicial e efetivação de provimentos judiciais”.<sup>24</sup> Há um terceiro espaço (ou esfera) aberto à atuação do MP: o espaço das “atuações não procedimentais” ou das atuações não paramétricas (incluindo-se aí, por óbvio, as atividades de negociação, mediação, conciliação, convenções processuais, acordo de resultados e práticas restaurativas), aparentemente infensas à medição e à categorização. Todavia, se forem obtidos resultados jurídicos úteis e impactos positivos/efetivos nos interesses constitucionalmente atribuídos ao MP, há resolutividade, e, portanto, devem ser desenvolvidos mecanismos normativos para aquilatar a qualidade funcional para todos os efeitos jurídicos (principalmente a valorização profissional), “assegurando-se-lhes o mesmo prestígio assegurado ao volume de trabalho” (art. 8º, I, a, da Recomendação CNMP n. 54/2017 – CNMP, 2017).

Não sendo criadas ferramentas para aferir a resolutividade ministerial – onde quer que ela se manifeste – ou para visualizar os resultados concretos, ocorre o que já era prenunciado pela Carta de Brasília, nos idos de 2016: as aferições de aspectos meramente formais forçarão “o membro do Ministério Público a se enclausurar em seu gabinete, gerando, com isso, desilusão institucional, desestímulo e perda da criatividade por parte dos seus membros” (CNMP, 2016a).

---

24 “Para os membros que não tenham atribuição para atuação extrajudicial e para a efetivação de provimentos judiciais, a obtenção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva e as providências destinadas à efetivação desses resultados merecerão o mesmo tratamento dispensado à atuação resolutiva” (art. 3º, parágrafo único, da Recomendação CNMP n. 54/2017).

Se quisermos, efetivamente, induzir uma cultura institucional de resultados e de pacificação social, precisamos adotar, nos planejamentos estratégicos e nos órgãos correicionais, ferramentas e indicadores refinados de amplo alcance (quantitativo e qualitativo), aptos a conferir uma condição real de resolutividade, isenta de dúvidas e de subjetivismos. Os indicadores de desempenho devem ser transparentes e objetivos. Esses indicadores não apenas irão aferir o merecimento dos membros para efeito de progressão funcional, como funcionarão como fatores motivacionais – aquele indispensável “reforço positivo” – para a adesão ao novo modelo de atuação funcional.

O agente ministerial que encontra novas rotas resolutivas merece que seu esforço, seu empenho e seu engajamento sejam reconhecidos e recompensados pela instituição. Essa interconexão produtiva entre membro e instituição garante que as boas práticas sejam disseminadas e replicadas no ambiente institucional, favorecendo a consolidação e a expansão de uma efetiva cultura de resultados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de *et al.* Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, ano 1, ed. 1, set. 2005.

BATESON, Gregory. **Espírito y naturaleza**. Tradução de Leandro Wolfson. Buenos Aires: Amorrortu, 1997.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPRA, Fritjof. **The tao of physics**: an exploration of the parallels between modern physics and eastern mysticism. Boston: New Science Library, 1983.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. 7º Congresso Brasileiro de Gestão do CNMP, 22.9.2016. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 6 jan. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018**. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2018a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_car%C3%A1ter\\_geral\\_CNMP-CN\\_n%C2%BA\\_01\\_de\\_15\\_de\\_mar%C3%A7o\\_de\\_2018.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_car%C3%A1ter_geral_CNMP-CN_n%C2%BA_01_de_15_de_mar%C3%A7o_de_2018.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21.6.2018** (Carta de Aracaju). Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2018b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 54, de 28.3.2017**. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 149, de 26.7.2016**. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-149.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

DEWEY, John. **Teoria da vida moral**. Tradução de Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 15).

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal. **Relatório da Ouvidoria do 4º trimestre de 2019**. Brasília: SDE, 2020. Disponível em: [https://www.sde.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/SDE\\_Relatorio\\_1\\_Trimestre\\_2020.pdf](https://www.sde.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/SDE_Relatorio_1_Trimestre_2020.pdf). Acesso em: 15 mar. 2023.

ERARD, M.; LUKIÉ, R.; MORENO, J.; BOSSERMAN, P.; TIRYAKIAN, E. **Uma sociologia pluralista**. Tradução de Maria Emília Garcia. Porto: Rés Ed., [19--?]. (Coleção Teoria e Conhecimento).

FAGOT-LARGEAULT, Anne. Os problemas do relativismo moral. In: CHANGEUX, Jean-Pierre (org.). **Uma ética para quantos?** Tradução de Maria Dolores Prades Vianna e Waldo Mermelstein. Bauru-SP: Edusc, 1999. p. 35-47.

GLASS, Bentley. **Ciência e educação liberal**. Tradução de J. Reis. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 18).

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia: teoria e praxis**. São Paulo: LED, 1998.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. 2. ed. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis-RJ: Vozes, 2017.

JIMENEZ DE PARGA, Manuel. **Los regimenes políticos contemporaneos**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1971.

JOUVENEL, Bertrand de. **A ética da redistribuição**. Tradução de Rosélis Pereira. Porto Alegre: Ortiz, Instituto Liberal, 1996.

JUNGK, Robert. **O futuro já começou**. Tradução de Elena Cidade Moura. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

LIPSET, Seymour Martin. **Political man**. New York: Doubleday & Company, 1960.

LIPSON, Leslie. **The great issues of politics: an introduction to political science**. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

MILL, John Stuart. **Da liberdade**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 1).

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: The Free Press, 1994.

NICOL, Eduardo. **Crítica de la razón simbólica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich. **En torno a la voluntad de poder**. Tradução de Manuel Carbonell. Barcelona: Península, 1973.

NIETZSCHE, Friedrich. **Más allá del bien y del mal**. 1. ed., 10. reimp. Tradução de Andrés Sánchez Pascual. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

PETERS, Thomas J.; WATERMAN, Robert H. **En busca de la excelencia**. Tradução de Fernando Posada. Bogotá: Norma, 1993.

RENOUVIER, Charles. **Los dilemas de la metafísica pura**. Tradução de José Ferrater Mora. Buenos Aires: Losada, 1944.

RIGAUX, François. **A lei dos juízes**. Tradução de Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RODOTÀ, Stefano. **La vida y las reglas**. Entre el derecho y el no derecho. Tradução de Andrea Greppi. Madrid: Trotta, 2010.

RODRIGUES, João Gaspar. A natureza do método científico com aplicações à resolutividade do Ministério Público. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 73, n. 208, p. 261-296, jul./dez. 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. **Controle externo da atividade policial**: um projeto inacabado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

RODRIGUES, João Gaspar. Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional. **Revista Eletrônica CNJ**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 141-159, jan./jun. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público. **Revista Jurídica ESMP-SP**, São Paulo, v. 8, p. 53-90, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de resultados: a atual missão institucional. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 66, n. 200, p. 393-411, jan./jun. 2009a.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de resultados: a atual missão institucional. **Revista do Ministério Público** (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público – SMMP), Lisboa, ano 30, n. 119, p. 121-148, jul./set. 2009b.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: um novo perfil institucional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Perfil moderno de atuação das corregedorias-gerais do Ministério Público. **Revista De Jure**, Belo Horizonte, v. 19, n. 35, p. 161-191, jul./dez. 2020.

THOREAU, Henry David. **Escritos selecionados sobre natureza e liberdade**. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 25).

VERDU, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**. Madrid: Tecnos, 1974. v. 2.

WALDO, Dwight. **Teoría política de la administración pública**. Tradução de M. D. L. Madrid: Tecnos, 1961.

## **João Gaspar Rodrigues**

<http://lattes.cnpq.br/3728284485798564>

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra (UC). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM).