

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO



**O GRAU DE EFETIVIDADE MINISTERIAL NA SOLUÇÃO RESOLUTIVA DE
PROBLEMAS E DE CONFLITOS COLETIVOS POR ACORDO NA
CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Belém-PA

2017

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO



**O GRAU DE EFETIVIDADE MINISTERIAL NA SOLUÇÃO RESOLUTIVA DE
PROBLEMAS E DE CONFLITOS COLETIVOS POR ACORDO NA
CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Projeto de Pesquisa apresentado à Escola Superior
do Ministério Público da União, como etapa do
Processo Seletivo do Edital ESMPU n. 1129/2017.

Belém-PA

2017



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
PROBLEMA.....	9
2. JUSTIFICATIVA.....	10
3. OBJETIVOS.....	11
OBJETIVO GERAL.....	11
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
METAS.....	13
4. REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
5. METODOLOGIA.....	24
7. ESTIMATIVA DE CUSTOS.....	26
8. EQUIPE DE TRABALHO.....	28
REFERÊNCIAS.....	29



1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto demonstrar que o diálogo constitucional representa um excelente instrumento de atuação extraprocessual e processual para resolução de problemas e conflitos coletivos e individuais indisponíveis, especialmente para instituições que têm esse perfil constitucional, como é o caso do Ministério Público e demais atores jurídicos, seja no campo prático, seja no campo teórico. A pesquisa busca evidenciar que a perspectiva dialógica, conversacional, da metáfora do diálogo que se firma na atualidade como uma das possibilidades de harmonizar as liberdades individuais e os interesses coletivos, bem como de solucionar alguns problemas e conflitos de concretização, de falta de especificação ou de definição dos direitos humanos, especialmente os sociais.

Assim, a relevância da pesquisa deve-se à necessidade de definição, formulação, planejamento, execução e controle de políticas públicas que visam à concretização dos direitos humanos, que têm elevado grau de indeterminação e indefinição, gerando uma série de conflitos sociais e problemas de concretização e realização dos direitos coletivos e consequências na apropriação individual de bens.

Os instrumentos e normas existentes no ordenamento jurídico colocam a instituição do Ministério Público em uma situação destacada para dialogar direta e constitucionalmente pela via extraprocessual, legislativa e judicial na resolutividade dos problemas e conflitos sociais com repercussão na esfera coletiva e individual. É certo que a falta de dados e pesquisas que registrem os impactos e efeitos da utilização de tais instrumentos no campo da cultura e da prática jurídica traz certa dificuldade para utilizá-los na atuação extraprocessual e judicial, como é o caso do acordo de concretização de direitos humanos (ACDH) e da ação civil pública (ACP).

Essas reflexões levam à formulação de uma série de questionamentos. Quais meios de solução de conflitos e problemas coletivos são mais efetivos e resolutivos? Qual o meio mais adequado e efetivo para resolver as demandas coletivas, se a judicial ou a extrajudicial? Que teorias permitem sistematizar a atuação do Ministério Público e demais



atores jurídicos para tutelar jurídica e extraprocessual ou processualmente as obrigações e deveres constitucionais indefinidos democrática e moralmente e que precisam de concretização? Qual a efetividade e resolutividade dos instrumentos extraprocessuais utilizados pelo Ministério Público, tais como: inquérito civil, audiência pública, acordo de concretização de direitos humanos, recomendação, dentre outros? Qual o prazo médio de resolutividade e grau concretização e realização dos direitos humanos pela via processual e pela via extraprocessual comparativamente?

Para responder a essas indagações, torna-se imprescindível a realização de pesquisa bibliográfica e de campo que possa evidenciar os resultados encontrados em vários procedimentos e processos ministeriais e judiciais para a resolução de problemas e conflitos coletivos envolvendo os direitos humanos que tem como fundamento a justiça distributiva do bem comum.

Não são poucas as hipóteses em que o Ministério Público tem atuado de forma direta e prática em políticas públicas, por meio de vários instrumentos – dentre os quais se destaca o acordo de concretização (ACDH) com entidades federativas –, seja para garantir proteção integral à infância e à juventude, seja para garantir o acesso a cargo público por via de concurso público, sempre seguindo os princípios constitucionais, especialmente o da impessoalidade. Essa atuação carece de teorização e de resultados práticos que demonstrem a efetividade na resolução de problemas e conflitos coletivos.

Dada essa carência teórica e prática aplicada, parece convir a realização de uma pesquisa no campo teórico para investigar se a atuação ministerial, com o auxílio das teorias sobre o diálogo na definição, na formulação, no planejamento, na execução e no controle de medidas de concreção dos direitos humanos prestacionais, tem aceitação social e suporte jurídico consistente para fazer face aos problemas ligados aos fundamentos, à especificação e à concretização dos direitos humanos. Para isso, analisam-se as normas ditadas pela Constituição e avalia-se a força dos princípios envolvidos na concretização dos direitos humanos, especialmente dos sociais, quando indefinidos ou em vias de concretização e realização no mundo dos fenômenos para se aferir o grau de efetividade na fruição de tais direitos no que se refere à apropriação coletiva e individual.



Os direitos sociais foram objeto de pesquisa no mestrado e no doutorado, de forma que o tema passa a ser tratado com enfoques em casos concretos por meio da presente pesquisa para se aferir o grau de aplicabilidade e efetividade fenomênica das teorias lançadas no campo normativo com a dissertação de mestrado (SILVA, 2007) e com a tese de doutorado (SILVA, 2016), que foram publicadas como livro.

A atuação resolutiva institucional é cada vez mais intensa nos procedimentos ministeriais. De acordo com dados publicados pelo CNMP e tomando por base apenas dois ramos do Ministério Público da União no ano de 2013, verifica-se que no MPF foram instaurados 19.794 (dezenove mil, setecentos e noventa e quatro) procedimentos e inquéritos, resultando na celebração de 231 (duzentos e trinta e um) acordos deliberativos. No âmbito do MPT, a atuação extraprocessual resolutiva foi bem mais significativa, com a instauração de 50.887 (cinquenta mil, oitocentos e oitenta e sete) procedimentos e inquéritos civis e celebrados 12.172 (doze mil, cento e setenta e dois) acordos deliberativos firmados, revelando uma perspectiva gradual e contínua de uma atuação ministerial extraprocessual ou resolutiva, como forma de otimizar os métodos de solução de conflitos por meio de acordo (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, p. 287-290 e p. 326) .

Numa comparação de dados provenientes das atuações demandistas e resolutivas, uma pesquisa realizada no período de 2001 a 2004 na comarca de São Paulo sobre os procedimentos que tutelam o meio ambiente demonstrou que a via judicial é muito lenta e que a atuação ministerial resolutiva, por meio do inquérito civil público e do acordo de concretização de direitos humanos, é mais efetiva na resolução de conflitos ambientais. Assim, a pesquisa evidenciou que, das questões com atuação ministerial extraprocessual, 63% foram resolvidas por ACDH (última palavra provisória), 34% estavam em fase de negociação (em rodadas procedimentais) e apenas 3% foram ajuizadas. A pesquisa também demonstrou que o tempo médio de resolução de conflitos por meio de ACDH é de um ano e meio, enquanto as ações civis públicas ajuizadas em 1997, 1998 e 1999 ainda estavam



pendentes de julgamento até o ano 2005, respectivamente 60%, 80% e 100% (MIRANDA, 2010, p. 374)¹.

Isso demonstra o sucesso do diálogo constitucional presidido pelo Ministério Público na atuação extraprocessual ou resolutiva, que permite o acesso à justiça, como defendido na teoria das ondas de Cappelletti e Garth (1988), ao fazer uso dos instrumentos e técnicas de solução consensual de conflitos ou de concretização de direitos conferidos pela ordem constitucional e infraconstitucional, especialmente do acordo de concretização dos direitos humanos, e ao assumir a defesa da ordem jurídica, dos direitos sociais e do regime democrático, além de outras atribuições constitucionais igualmente importantes, no uso de sua representação político-funcional, obtendo resultados concretos com maior brevidade e economicidade e mais adequados à resolução dos conflitos de natureza coletiva que o processo judicial.

Por outro lado, a atuação extraprocessual ou resolutiva adequada, mesmo que fracassado o acordo deliberativo, pode permitir maior êxito na atuação judicial com a identificação da exata dimensão do problema, demonstração de tentativas de soluções extrajudiciais e amadurecimento dos pleitos a serem formulados em juízo. Ademais, não se pode esquecer a importância da atuação demandista ou processual, pois há uma evidente relação entre as tendências da jurisprudência e os resultados dos acordos deliberativos na esfera extraprocessual.

Por outro lado, a recomendação mostra-se, também, um instrumento excepcional de abertura, prolongamento, término ou reabertura de um diálogo extraprocessual que visa a concretizar normas constitucionais, políticas públicas e direitos humanos. A recomendação tem a função inicial de demonstrar aos demais poderes estatais ou aos particulares o entendimento da instituição do Ministério Público sobre a concretização dos direitos humanos, momento em que se permite que os envolvidos possam manifestar concordância

¹ Pesquisas empíricas no STF sobre intervenção judicial como uma espécie de representação política democrática, demonstra que as decisões da corte são em sua maioria de confirmação das deliberações parlamentares ou democráticas e não de rejeição, como sugere a tese contramajoritária (POGREBINSCHI, 2011, p. 10-13 e p. 165 et seq.). Estudos dessa natureza demonstram a importância de pesquisas empíricas como as aqui defendida.



ou discordância acerca da condução de concretização ministerial, por meio de razões persuasivas.

No âmbito do MPT, em atuação conjunta com o MPE/PA, o instituto foi utilizado para dois fins.

Em primeiro lugar, o instituto foi usado para iniciar o diálogo com o Poder Executivo do Estado do Pará e estabelecer regras para a concretização do direito ao ingresso no serviço público de forma impessoal, eficiente e moral, por meio de concurso público, que garanta o mérito dos aprovados e classificados. Após uma rodada procedimental bastante intensa, o Estado do Pará editou a Portaria n.º 820/2013-PGE.G, de 13 de dezembro de 2013, editada pela PGE/PA, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) n.º 32.548, de 23 de dezembro de 2013, e a Portaria n.º 88/2014-GS/SEAD, de 7 fevereiro de 2014, editada pela Secretaria de Estado de Administração do Estado do Pará, publicada no DOE n.º 32.580, de 10 de fevereiro de 2014, acolhendo a Recomendação Conjunta MPT/MPE n.º 05/2012, que foi reeditada para comportar o acordo estabelecido na racionalidade persuasiva fundamentada entre o Ministério Público e o Estado, dando ensejo à Recomendação Conjunta MPT/MPE n.º 04/2013, de 9 de setembro de 2013, editada nos autos do IC 000531.2012.08.000/7-23.

Em segundo lugar, o instituto serviu para exigir do parlamento municipal de Belém, capital do Estado do Pará, a aprovação de uma lei para criar 72 cargos públicos de provimento efetivo para a Fundação Papa João XXIII (Funpapa), com o intuito de atender à necessidade de labor nas atividades inerentes à fundação, que contava com servidores admitidos de forma precária – servidores temporários.

O ACDH n.º 1186/2012, de 31 de outubro de 2012, tinha uma cláusula segundo a qual a Funpapa estaria obrigada a nomear até 31 de dezembro de 2012 os 72 candidatos aprovados no concurso n.º 01/2012, cuja nomeação dependia da aprovação do projeto de lei pela Câmara Municipal de Belém, enviado por meio da Mensagem n.º 13/2011, datada de 1.º de junho de 2011; se, na data aprazada, a lei não fosse aprovada, o prazo da obrigação passaria a ser de 90 dias após a publicação da lei. Porém, por questões políticas e vontade da oposição, o projeto de lei estava parado na casa de leis municipal havia mais de 18



meses, o que levou o Ministério Público a editar a Recomendação Conjunta MPT/MPE n.º 01/2013, de 28 de fevereiro de 2013, que recomendava a aprovação do projeto de lei em 90 (noventa) dias, sob pena de apuração de responsabilidades de agentes públicos em respeito às normas previstas no artigo 37 da CRFB. A lei foi aprovada e publicada em menos de 4 meses após o recebimento da recomendação. Assim, a Lei Municipal n.º 9.013, que foi promulgada em 13 de junho de 2013 e publicada em 17 de junho de 2013 no Diário Oficial do Município de Belém, versa sobre a criação de 72 cargos de provimento efetivo no âmbito da Funpapa (PP 000969.2012.08.000/2-23).

Outro exemplo ocorreu no Ministério Público de Minas Gerais, que, para a proteção do meio ambiente, editou recomendação para provocar a revisão legislativa por contrariedade aos artigos 225 da CRFB e 214 da Constituição Estadual de Minas Gerais (CEMG), provocando a alteração do artigo 155, VIII, do Código Ambiental do município de Governador Valadares, no Estado de Minas Gerais, que permitia a emissão de poluição sonora sem limites e em qualquer horário, adequando a disposição ao entendimento ministerial (MIRANDA, 2010, p. 386). Das situações ora apresentadas, infere-se que, no caso Alepa, houve controle de constitucionalidade dialógico preventivo, nos casos SEAD/PGE e Funpapa, controle de constitucionalidade dialógico preventivo por omissão e, no caso Governador Valadares, controle de constitucionalidade dialógico corretivo por ação inconstitucional do legislador.

Esses são exemplos de como os instrumentos colocados à disposição do Ministério Público pela ordem jurídica brasileira o insere como mais um importante ator jurídico e político-burocrático jurídico para negociação e solução dos problemas e conflitos que envolvem a concretização e realização dos direitos humanos.

PROBLEMA

- a) Quais meios de solução de conflitos e problemas coletivos são mais efetivos e resolutivos?



- b) Qual o meio mais adequado e efetivo para resolver as demandas coletivas a judicial ou extrajudicial?
- c) Que teorias permitem sistematizar a atuação do Ministério Público e demais atores jurídicos para tutelar jurídica e extraprocessual ou processualmente as obrigações e deveres constitucionais indefinidos democrática e moralmente e que precisam de concretização?
- d) Qual o grau de efetividade e resolutividade dos instrumentos extraprocessuais utilizados pelo Ministério Público, tais como: inquérito civil, audiência pública, acordo de concretização de direitos humanos, recomendação, dentre outros?
- e) Qual o prazo médio de resolutividade, concretização e realização dos direitos humanos pela via processual e pela via extraprocessual comparativamente?

2. JUSTIFICATIVA

Além da importância teórica do tema ora apresentado, o estudo justifica-se por sua elevada carga prática de resultados em casos concretos, pois a pesquisa terá por base alguns casos representativos ou repetitivos de atuação ministerial que estipulam, de forma dialógica, as premissas para a definição das políticas públicas e a destinação de verbas públicas, oriundas de multas e indenizações decorrentes dos descumprimentos dos acordos firmados com o Ministério Público, tendo em vista a concretização dos direitos sociais.

A definição, formulação, planejamento, execução e controle de políticas públicas que têm como objeto a concretização dos direitos humanos, em especial, os denominados sociais sempre estiveram afetos aos poderes executivo e legislativo, excluindo o judiciário de muitas questões atinentes às políticas públicas. Esse panorama teve uma excepcional alteração, com exemplos em que o poder judiciário tomou a iniciativa para que as políticas públicas fossem definidas no sentido de proteção dos direitos fundamentais.

Com alguns exemplos malsucedidos da intervenção judicial em política pública surgem novas doutrinas que prescrevem o diálogo institucional entre cortes e parlamentos para concretizar os direitos humanos. A importância dessa discussão tirou de foco muitas



instituições estatais que podem e devem constitucionalmente atuar, processual ou extraprocessualmente, em problemas ou conflitos coletivos. Isso demonstra o silêncio teórico, normativo e prático sobre a possibilidade de atuação do ministério público em tais situações, visto que no campo prático temos vários exemplos nesse sentido, que merecem ser estudados e comparados com outros meios de solução de conflitos e problemas para se aferir a efetividade da resolução.

Diante dessa circunstância, revela-se necessária a adoção de teses e instrumentos para solucionar os problemas de eficácia ou de concretização dos direitos humanos, quando a Constituição e os instrumentos normativos não tenham definido o objeto e conteúdo mínimo de tais direitos, bem como para a execução de tais direitos para os casos em que o direito foi constitucional e democraticamente delimitado nas leis orçamentárias, nas leis de planos e em outras rodadas procedimentais, mas que por algum motivo o poder público continua inerte, ou em casos de ofensa aos direitos humanos durante o processo legislativo.

Para os primeiros casos em que os direitos tuteláveis estão carecendo de definição, busca-se aferir a efetividade da resolução por meio das teorias do diálogo institucional como forma de definir, formular, planejar, executar e controlar as políticas públicas que versam sobre direitos humanos perante o ministério público.

Para os segundos casos, busca-se aferir a efetividade da adoção de medidas coletivas extraprocessuais a fim de garantir a execução das políticas públicas traçadas, visto que só falta a execução material dos comandos expressos na Constituição e nas normas infraconstitucionais, incluindo-se as leis orçamentárias, o que pode ser resolvido por meio do diálogo institucional formalizado por instrumentos como o acordo de concretização de direitos humanos, a recomendação, ação civil pública etc.

Sob esse viés, permite-se que se discuta pelo processo dialógico e democrático questões que não foram consideradas relevantes na definição de instrumentos de atendimento aos direitos humanos pelos poderes legislativo, executivo, judiciário e ministerial, mas que são de suma importância para o sistema constitucional brasileiro e para a concretização dos direitos humanos.



3. OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Verificar o grau de efetividade dos acordos de concretização dos direitos humanos realizados pelo Ministério Público em comparação ao grau de efetividade das decisões judiciais em tutela coletiva, que tenham como objeto a concretização dos direitos humanos.

Com esse objetivo, busca-se explicar teórica e praticamente a atuação resolutiva processual e extraprocessual do ministério público, que tem vasta atuação prática para fazer a abertura, a manutenção e a reabertura do diálogo institucional em rodadas procedimentais para concretização dos direitos humanos, por meio dos instrumentos normativos que existem na ordem jurídica, visto que a concretização dos direitos humanos por meio de políticas públicas é o novo poder (função) assumido pelo Estado.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para se alcançar esses objetivos gerais, várias frentes objetivas específicas se instauram: a primeira é demonstrar a necessidade do diálogo pela autonomia da vontade coletiva ou institucional em um processo racional e discursivo para conferir autoridade e legitimidade à última decisão, ainda que provisória; a segunda é demonstrar o diálogo como uma boa teoria para se concretizar processual ou extraprocessualmente os direitos humanos por meio de decisões judiciais e acordos, que se estabelecem como uma sequência ininterrupta de contestações e revisões das decisões de autoridade; a terceira é demonstrar os instrumentos que a instituição do ministério público tem para forçar o início, a manutenção e o reinício do diálogo, extraprocessual, como: a notificação; a requisição de informações, de investigação, de serviços temporários etc.; as inspeções e diligências investigatórias além de outras; ou processual, como a judicialização de demanda para forçar o diálogo.

Os objetivos serão alcançados são pautados nos seguintes pontos:



- Identificar o número de procedimentos ministeriais que resultaram em acordo e em propositura de ação de caráter coletivo pelo MPT, na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região – Belém (PA), em atuação isolada ou conjunta com outros ramos ministeriais, compreendendo o exercício de 2.010 a 2.011, em pelo menos 50% dos ofícios de acordo com o grau de atuação ministerial.

- Verificar quais os prazos de conclusão da deliberação dialogada ou judicial sobre as questões que foram objeto dos processos judiciais e procedimentos ministeriais.

- Verificar quais acordos ou decisões judiciais foram realmente efetivados.

- Verificar qual o grau de efetivação das soluções de problemas ou de conflitos coletivos das deliberações por acordo ministerial e por decisão judicial em relação à abrangência, efetividade e prazo de resolução e implementação.

METAS

- Identificar o grau de efetividade da concretização e realização dos direitos humanos por meio de acordo e de decisão judicial, com o respectivo lapso temporal no exercício de 2.010 ou 2.011, dentre o(s) ofício(s) escolhido(s).

- Elaborar um relatório final de pesquisa.

- Realizar um seminário de pesquisa sobre o tema.

- Produzir contribuições técnicas sobre o tema para publicação em fóruns diversos.

- Apresentar no Congresso Nacional de Procuradores do Trabalho e perante eventos na ESMPU o resultado da pesquisa, como forma de contribuir para a reflexão sobre a efetividade e o lapso temporal da concretização e realização dos direitos humanos por solução de problemas e conflitos coletivos autocompositivos e heterocompositivos.

4. REFERENCIAL TEÓRICO



A iniciativa deste projeto deve-se a atuação da Escola Superior do Ministério Público da União para fins de atuação em um dos 6 (seis) temas prioritários, momento em que se escolheu do tema “Ministério Público Resolutivo”, o que se fará por meio de seus principais instrumentos de atuação, tais como inquérito civil, termo de ajuste de conduta (TAC), que aqui será denominado “termo de acordo de **concretização** dos direitos humanos” (TACDH), ação civil pública etc.

A denominação “**concretização** dos direitos humanos” ora utilizada refere-se, semanticamente, ao ato de “interpretação”, “definição”, “delimitação”, “criação”, “interpretação construtiva” dos direitos humanos consagrados na órbita internacional, constitucional ou em políticas públicas, e não se confunde com o termo “**realização** dos direitos humanos”, o qual significa “aplicação” do direito, efetividade ou implementação material da concretização do direito outrora especificado, verificando-se quando a concretização produz efeitos reais no mundo da vida (GAVRONSKI, 2010, p. 121, nota de rodapé n.º 9). Os termos “realização” e “aplicação” são tratados às vezes como sinônimos e, às vezes, de forma diferente, para demonstrar a efetivação voluntária ou coercitiva do direito, respectivamente. Para uns, portanto, há aplicação quando há coerção e realização quando os efeitos são produzidos voluntariamente. Neste artigo, não se fará essa distinção semântica, pois serão utilizados os adjetivos “voluntário” ou “volitivo” para o regime dialógico de efetividade do direito e “coercitivo” ou “forçado” para o regime de substituição judicial, de forma que a efetivação voluntária designa a “aplicação ou realização voluntária” e a efetivação coercitiva, a “aplicação ou realização coercitiva”. Assim, são os adjetivos “voluntário” e “coercitivo” que definem os substantivos “aplicação”, “realização” ou “efetivação”, sem que estejam ínsitos tais significados adjetivos nos substantivos em questão (SILVA, 2016, p. 22, nota de rodapé n.º 2).

Essa perspectiva de concretização dos direitos humanos leva a outra designação que será aqui adotada: “acordo ou compromisso de concretização de direitos humanos” (ACHD), com seu respectivo termo (TACDH), que é o nome que se sugere em substituição à expressão “ajustamento de conduta” adotada pela lei, conhecida pela doutrina como “termo de ajustamento de conduta” (TAC). A sugestão de alteração do nome do instrumento



de diálogo institucional é necessária em razão da concepção de um Ministério Público resolutivo, dialógico e focado na concretização prospectiva dos direitos humanos, em detrimento da crença em uma instituição demandista, policialesca e focada na responsabilização pretérita de infratores. Nessa perspectiva, propõe-se a releitura do instrumento para conceber essa nova denominação e a sugestão de *lege ferenda* de utilização pela lei do *nomen juris* ora proposto (ACDH ou TACDH).

Nesse contexto, abordar-se-ão, nesta exposição de ideias articuladas, a percepção da instituição ministerial sob o viés preventivo, dialógico e prospectivo e a necessidade de especificação ou concretização dos direitos humanos.

Os instrumentos existentes no ordenamento jurídico colocam a instituição do Ministério Público em uma situação destacada para dialogar direta e constitucionalmente pela via extraprocessual, legislativa e judicial. É certo que a falta de teorização clara de tais instrumentos no campo da cultura e da prática jurídica traz certa dificuldade para utilizá-los na atuação extraprocessual ou extrajudicial, como é o caso do acordo de concretização de direitos humanos (ACDH), que é muito utilizado, mas pouco explorado teoricamente.

A INSTITUIÇÃO MINISTERIAL E A NECESSIDADE DE UM OLHAR PREVENTIVO E PROATIVO NO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL COM OS DEMAIS ATORES POLÍTICOS

O presente projeto busca evidenciar a importância do acordo resolutivo na concretização dos direitos humanos numa perspectiva de releitura desse instrumento deliberativo à luz de uma concepção dialógica e procedimental de forma participativa, preventiva e corretiva, conforme as normas constitucionais e os direitos humanos sociais e individuais indisponíveis.

A preocupação com a concretização dos direitos sociais de forma dialogada e deliberativa tem assento no mapa estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que apresenta os seguintes mandamentos e processos para alcançar a missão e a visão institucional:

- a) assegurar a unidade institucional, com o fortalecimento da atuação integrada do



Ministério Público;

- b) fortalecer a eficiência da atuação institucional, com a ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos e com a atuação de forma proativa, efetiva, preventiva e resolutive, respeitando as competências constitucionais;
- c) aprimorar a comunicação e o relacionamento, com o fortalecimento da relação entre o cidadão e a instituição ministerial;
- d) valorizar a visão de futuro, com o reconhecimento da Instituição como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e da democracia.

No mesmo sentido é a Resolução n.º 118/2015 do CNMP que institui, em seu artigo 1.º, *caput* e parágrafo único, a política nacional de incentivo à autocomposição, incumbindo ao Ministério Público brasileiro a implementação e a adoção de mecanismos de **autocomposição**, como a **negociação**, a mediação, a conciliação, o **processo restaurativo** e as **convencões processuais**.

A Carta de Brasília também demonstra claramente essa perspectiva dialógica ao trazer como fundamento ministerial a atuação extrajudicial do MP como **intermediador da pacificação social**, visando normalmente à **resolução consensual dos conflitos, das controvérsias e dos problemas**.

Essa atuação dialógica e preventiva também é prevista no artigo 3.º, § 3.º, combinado com o artigo 515, § 2.º, do Código de Processo Civil (CPC), segundo os quais a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. No mesmo sentido, prescreve a Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública etc.

A estruturação, a cultura e a prática do Ministério Público brasileiro foram formadas para encontrar pessoas que cometeram erros, sem uma preocupação direta com o



planejamento, o futuro e os elementos necessários à concretização dos direitos humanos. Nessa concepção, constrói-se uma lógica de acusação e uma racionalidade de defesa persuasiva que eximem ou mitigam a responsabilidade e as consequências dos atos pretéritos atribuídos aos envolvidos, olvidando-se ou negligenciando-se a análise prospectiva e preventiva que garantiria a concretização dos direitos humanos prospectivamente.

Esse novo olhar prestigia as funções preventivas, prospectivas, inibitórias ou de tutela específica para o futuro, com foco diretamente na concretização dos direitos humanos e na exigência contínua de atendimento do conteúdo específico do direito debatido, sem a persecução cega da responsabilização funcional, civil e penal. Com o viés resolutivo, preventivo e prospectivo, o raciocínio gradual e o diálogo institucional trazem boas razões para as práticas, os procedimentos, a cultura e a estrutura ministerial.

O raciocínio binário, estruturado a partir de dicotomias abrangentes e rígidas, deve ser superado pelo raciocínio gradualista, que permite avaliar a medida de certa qualidade, o grau de realização de determinado ideal, uma vez que esse raciocínio preocupa-se não em dizer se algo é ou não é, mas, antes, em determinar em que grau ou medida algo é ou não é, ou quanto algo se aproxima ou se distancia do ideal. O gradualismo mostra-se defensável porque não abre mão do binarismo, mas submete-o a um tratamento diferente em que as assertivas não podem ser de plano acolhidas ou rejeitadas (MENDES, 2011, p. 40-41).

Seguindo essa tendência, propõe-se o diálogo ministerial como saída intermediária e conciliatória com base em hipóteses como rodada procedimental e última palavra provisória, apresentando-se o modelo deliberativo fundado na persuasão (os poderes falam e escutam) em contraposição ao modelo adversarial, que se funda na imposição (um poder fala para impor-se) (MENDES, 2011).

OS DIREITOS HUMANOS SOCIAIS E A NECESSIDADE DE ESPECIFICÁ-LOS PARA PERMITIR SUA CONCRETIZAÇÃO



A utilização das teorias do diálogo² e das teorias que concebem o Ministério Público como um ator político com poderes constituídos para concretizar os direitos, de forma dialógica³, só faz sentido se tiver como fundamento a racionalidade persuasivo-deliberativa e a proteção dos direitos humanos, especialmente os sociais, razão pela qual tais teorias têm grande aplicação quando a negociação processa-se por meio de um procedimento dialógico de racionalidade persuasiva e deliberativa que tem como objeto os direitos humanos. Este capítulo abordará o tema dos direitos sociais, examinando sucintamente a necessidade de definição e de especificação para garantir a exigibilidade e a executividade das normas de justiça distributiva e de apropriação individual ou coletiva do bem comum.

As concepções que abordam os direitos sociais como um meio para o desfrute, em condições de igualdade, dos direitos civis e políticos ou para o exercício da liberdade (visão liberal) ou como um fim em si mesmo (visão social), como deveres correlatos de solidariedade para prover o necessário para a subsistência do indivíduo em condições dignas (PULIDO, 2008, p. 146-147), têm pouca importância prática, pois o problema da juridicidade do direito acaba nas dificuldades de exigibilidade trazidas pelas indefinições dos elementos necessários para fruir o direito.

Um dos traços característicos do bem público e, por via de consequência, dos direitos sociais é sua indivisibilidade e sua indeterminação, razão pela qual a fruição do bem comum exige especificação positiva (apropriação devida) ou negativa (apropriação indevida⁴) para que os produtos comuns possam ser distribuídos, pois a especificação é uma forma reconhecida pelo direito de tirar as coisas comuns da sua comunhão (LOPES, 2006, p. 143).

Essa especificação positiva ou de criação de normas que vedem a apropriação

2 Para aprofundar o tema das teorias do diálogo, consultar Mendes (2011), Brandão (2012) e Souza (2013).

3 Para aprofundar o tema das teorias do diálogo aplicadas ao Ministério Público brasileiro, consultar Silva (2016).

4 O uso poluidor que se faz do ar ou da água é uma forma perversa de partir ou distribuir o bem coletivo, de uma especificação negativa, de uma apropriação indevida ou de uma caracterização do efeito carona ou predatório (LOPES, 2006, p. 147).



indevida (especificação negativa) do bem comum – direito social – pode ser feita por meio de um processo legislativo, judicial, ministerial dialógico para que se possam determinar os elementos da obrigação-fim do Estado (conteúdo, responsáveis, razões, lugar, prazo, forma, custo e cominações) e para permitir sua exigibilidade e sua executividade. Obviamente que não é necessário identificar todos os elementos, bastando que se tenham os elementos que possam especificar minimamente o direito envolvido. Já a especificação negativa pode ser objeto de uma ação estatal, o que configura um ato inconstitucional ou violador dos direitos humanos, caso em que se abre a possibilidade de se utilizar o controle de constitucionalidade ou o sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

A indivisibilidade e a indefinição dos elementos caracterizadores dos direitos sociais tiveram fortes impactos na compreensão de sua natureza (jurídica ou política) e de sua exigibilidade. Nesse contexto, os direitos sociais são normas gerais, inespecíficas e ilíquidas, e o Ministério Público é um ator político-burocrático que pode instaurar rodadas procedimentais dialógicas para proceder à especificação, para posterior concretização dos direitos sociais, de forma a torná-los exigíveis e exequíveis no campo individual e coletivo – apropriação positiva⁵.

Assim, o que se afirma é que os direitos sociais são jurídicos e de exigibilidade

⁵ Essa especificação já foi objeto de análise à luz do processo legislativo orçamentário. Defendeu-se que a Constituição obriga o legislador e o administrador a criar programas para atender as necessidades públicas, mas tal obrigação, que é de eficácia progressiva, com a imposição de adoção de ação imediata no processo legislativo de definição, está condicionada à realidade das necessidades públicas levantadas e às possibilidades econômicas e financeiras existentes nos cofres públicos (SILVA, 2007, p. 196-197). Logo, os direitos sociais sempre têm eficácia imediata para as questões inerentes ao que se pode fazer no momento (presente) e eficácia futura quanto aos requisitos que dependem de outras rodadas procedimentais (caráter contínuo e progressivo), que levam em conta os limites e os recursos constantes das leis orçamentárias, o que permite, em caso de insuficiência de proteção de direitos, a abertura de nova rodada procedimental legislativa, ministerial dialógica (caráter gradual e dinâmico) etc., para que se alcance uma especificação que convença os atores políticos envolvidos e a sociedade. Assim, uma vez individuada a obrigação do Estado ou o direito social, por meio de política pública inserta na lei orçamentária, pode-se exigir judicialmente sua execução, visto que as obrigações foram constitucionalmente impostas e orçamentariamente definidas, e os argumentos de política convertidos em argumentos jurídicos (SILVA, 2007, p. 232).



contínua⁶, progressiva⁷, gradual⁸ e dinâmica⁹. Apenas se ordena que se abra um incidente ou procedimento para que se alcancem os elementos necessários ou mínimos para identificar uma relação jurídica (sujeito ativo e passivo, objeto determinado, prazo, forma, lugar etc.), como ocorre com qualquer direito de crédito quando uma sentença genérica necessita liquidar ou concentrar as obrigações, para só depois praticar os atos materiais de realização do direito ofendido.

Os elementos de especificação e concretização dos direitos humanos são necessários para o desenvolvimento de uma teoria da decisão resolutiva que seja aplicada ao diálogo

6 Contínua, porque os direitos sociais são concretizados de forma ininterrupta ou continuada, visto que os direitos à saúde, educação, lazer, moradia, trabalho são percebidos de forma prospectiva, enquanto houver vida humana em sociedade, com a respectiva necessidade de partilha de bem coletivo ou comum. Isso decorre do processo natural da vida humana, com o nascimento e o desenvolvimento das pessoas, que sempre estão a necessitar de prestações materiais que atendam os direitos sociais para as gerações presentes e futuras.

7 Progressiva, porque a concretização dos direitos sociais é regida pelo princípio do não retrocesso, de forma a evitar uma regressão nas prestações concretizadas e definidas na apropriação coletiva ou individual do bem comum. Obviamente que a progressividade da concretização dos direitos sociais não tem o caráter inflexível ou de indisponibilidade absoluta, admitindo-se certo grau de retrocesso, desde que acompanhado de medidas compensatórias, com vantagens alternativas ou com medidas mitigadoras, impeditivas ou extintivas da ocorrência de algum mal comum de maior grau.

8 Gradual, porque a concretização dos direitos sociais não pode ser exigida de forma binária ou extremista, com a preocupação em dizer se algo é ou não é; deve antes ser exigida com base no raciocínio gradualista ou no grau de concretização de determinado ideal, de forma a definir em que grau ou em que medida algo é ou não é, ou quanto algo se aproxima ou se distancia do ideal, sem abrir mão do raciocínio binário. O gradualismo busca acomodar as tensões no processo de concretização dos direitos humanos, sem abrir mão do binarismo, mas submete os extremos a um tratamento diferente, em que as assertivas não podem ser de plano acolhidas ou rejeitadas. Por outras palavras, essa perspectiva dos direitos sociais evidencia que a medida justa de concretização dos direitos sociais pode estar em qualquer ponto entre zero e um, sem que se possa optar entre ser exigível, concretizável e realizável, de um lado, e, de outro lado, não exigível, concretizável e realizável em sua inteireza, de forma que em qualquer medida ou grau haverá algo a ser exigível, concretizável e realizável e, simultaneamente, algo que não pode, naquele momento, ser exigível, concretizável e realizável, salvo se o ponto concretizável se localizar em um dos extremos.

9 Dinâmica, porque a relação obrigacional oriunda da concretização dos direitos sociais é altamente mutável de acordo com a realidade e as circunstâncias de planejamento que se apresentam em sua exigência jurídica, de forma que uma medida adotada ou um planejamento feito para determinada necessidade de atendimento dos direitos sociais pode não mais ser eficaz ou eficiente, visto que os quesitos de concretização podem mudar gradualmente no que se refere ao conteúdo, ao sujeito, ao prazo, ao lugar, à razão, à forma, ao custo e à cominação por eventual descumprimento. Entre todas as características das relações jurídicas de concretização dos direitos sociais, é o aspecto dinâmico que mais demonstra grau de incompatibilidade com a natureza definitiva das decisões judiciais, visto que qualquer decisão que tenha essa pretensão pode sofrer eventual desuso ou ser inaplicável aos casos futuros, por não ter mais aplicabilidade às circunstâncias ou aos quesitos futuros, considerando-se o dinamismo, a continuidade, a progressividade e o gradualismo de tais relações.



constitucional dirigido pelo Ministério Público. Como afirmado, as teorias do diálogo só fazem sentido se inseridas nas teorias da decisão, na atuação ministerial, se a decisão for resolutiva. Essas teorias compatibilizam-se com o modelo resolutivo do Ministério Público, que, segundo a doutrina, utiliza instrumentos processuais e extraprocessuais de resolução ou solução de conflitos de massa, de forma mais efetiva e célere, sem a judicialização da demanda (MACÊDO, 2013, p. 341). A premissa principal desse modelo é envolver todos os participantes do diálogo em uma rodada procedimental para alcançar o acordo de vontades e evitar o processo judicial de substituição volitiva, ainda que essa via seja usada para alcançar um acordo deliberativo e fundamentado na via extraprocessual, visto que a substituição da ação material dos envolvidos pela ação processual do juiz deve ser uma solução racional, humanizada, justa e equitativa, sem que se possam ter como resultado situações irracionais da ação material humana nos conflitos, como escravizar, apropriar-se negativamente dos bens e pessoas da família do devedor e matar (SILVA, 2014, p. 46-47).

A teoria da decisão resolutiva, que pode ser aplicada a uma concepção prospectiva ou retrospectiva, tem como fim último responder às questões básicas do processo deliberativo dialógico ministerial – a identificação de todos os elementos essenciais e acidentais, que se resumem em saber **o quê** (objeto), **por quê** (fundamentos), **onde** (lugar), **quando** (prazo), **quem** (sujeitos legítimos), **como** (forma) e o **custo** (valor econômico) da tomada decisão e da concretização e realização dos direitos humanos sociais¹⁰ –, ainda que a deliberação resolutiva seja decidir não decidir de forma fundamentada, monitorada e condicionada ao prazo para a concretização. A essa teoria, deve-se acrescentar ainda a

¹⁰ Essas questões são conhecidas pela sigla em inglês 5W2H ou diagrama de árvore, que representam os elementos necessários de um plano de ação. São 5W: *what* (o quê), *why* (por quê), *where* (onde), *when* (quando) e *who* (quem). E são 2H: *how* (como) e *how much* (quanto custa) (FERREIRA; PEREIRA; REIS, 2001). A essas questões, deve ser acrescida a cominação (*commination*), e a sigla passaria a ser 5W2H1C. Embora possa haver outras preocupações, esses questionamentos podem ser adaptados à teoria do diálogo institucional dirigido pelo Ministério Público. Assim, para cada uma das soluções priorizadas, a equipe estabelece metas de melhoria a serem alcançadas, o que permite explicitar o nível de resultado esperado, como também programar as atividades para a implementação da melhoria. Essas questões levam à definição do objeto, da razão, do responsável, do custo, do modo, do tempo e do local em que se concretizam e realizam os direitos sociais. Além desses questionamentos, no diálogo institucional, ainda se devem definir as cominações necessárias para a pressão psicológica e jurídica no sentido de concretizar os direitos e de imputar responsabilidades pela sua não concretização ou realização.



estipulação de cominações para o caso de descumprimento – elemento consequencial (SILVA, 2016, p. 193).

Usualmente as teorias preocupam-se em responder parcialmente a tais questionamentos com a definição de “**quem decide**” (povo, parlamentos, cortes, fórum deliberativo por acordo dirigido pelo Ministério Público), “**o que se decide**” (direitos e políticas), “**como se decide**” (procedimento de uma decisão válida e legítima e os instrumentos de concretização – rodada procedimental e negociação baseada em princípios), “**quando se decide**” (o prazo ou lapso temporal dos efeitos da decisão – retrospectivo, prospectivo ou ambos e o tempo de validade da decisão) e “**por que se decide**” (razões procedimentais e substanciais que devem ser expostas na decisão). Entretanto, para se alcançar maior especificação (liquidação ou concentração) dos direitos humanos, devem-se adicionar outros questionamentos: “**onde se decide**” (o lugar em que a decisão será proferida, concretizada e cumprida), “**quanto custa a decisão**” (o custo para concretizar e realizar os direitos sociais, que deve constar das legislação orçamentária, se for da competência do Estado) e “**quais as cominações da decisão**” (as consequências jurídicas pelo descumprimento da decisão ou para a recomposição do bem lesado). Há uma reformulação do “quem decide”, pois as rodadas procedimentais dirigidas pela instituição ministerial tiram o foco do Parlamento, do Judiciário e do Executivo para centrar-se numa deliberação conjunta e dialogada, que servirá de última palavra provisória, por meio de um acordo deliberativo e fundamentado envolvendo todos os atores políticos responsáveis pela concretização dos direitos sociais. Cabe ao Ministério Público a responsabilidade de dirigir tal procedimento e tornar efetivos tais direitos (SILVA, 2016, p. 194).

Os questionamentos devem ser objeto de análise e de preocupação nas rodadas procedimentais e nas deliberações resolutivas provisórias de forma direta ou indireta, para garantir a efetividade dessas deliberações. Com efeito, de nada adianta chegar a uma deliberação se são mantidas as indefinições nos elementos que garantem o sucesso do atendimento do direito em conflito: não se sabe quem é o responsável ou a quem atribuir a obrigação (quem – dimensão institucional); o direito ou o conteúdo não está especificado (o quê – dimensão jurídica); tampouco estão especificados o prazo estipulado (quando –



dimensão temporal), as razões discutidas e fundamentadas (por quê – dimensão racional), a forma da decisão e da concretização do direito (como – dimensão procedimental), o lugar de decisão e o local onde o cumprimento pode ocorrer (onde – dimensão geográfica), o custo da decisão e do atendimento dos direitos (quanto custa – dimensão econômica), nem estão previstas as consequências jurídicas necessárias para pressionar o atendimento das normas ou para o caso de descumprimento (cominações – dimensão cominatória).

A desconsideração de qualquer um desses questionamentos leva invariavelmente à ineficácia social dos direitos humanos prestacionais, salvo se, de alguma forma, o responsável pela concretização do direito tenha como responder ao questionamento sobre a inclusão em orçamento, a definição do conteúdo, do responsável etc. Portanto, o enfrentamento desses questionamentos nas rodadas procedimentais e a apreciação das respostas nas deliberações facilitam os atos jurídicos e materiais para que seja alcançada a plena eficácia dos direitos sociais e seja evitada a instauração de novas rodadas procedimentais extraprocessuais – se algum questionamento foi desprezado – ou iniciada a judicialização da demanda – quando constatado o descumprimento do acordo firmado.

O Ministério Público tem uma atuação dialógica forte na deliberação das instituições judiciais¹¹ e legislativas ou constituintes¹², com claros exemplos de proteção dos direitos humanos, porém há casos em que esse diálogo foi mitigado ou restrito¹³.

A instituição do Ministério Público também pode dialogar nos processos extraprocessuais que promove, visto que ela dialoga com governos e poderes em todas as esferas, com representantes de interesses coletivos em sentido estrito, tais como

¹¹ A instituição tem forte atuação quando se trata de convencer magistrados a revogar súmulas e precedentes prejudiciais à proteção dos direitos fundamentais. Um exemplo dessa atuação é a recente alteração da OJ n.º 130, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que determinava a competência do Distrito Federal de todas as lides coletivas, se a extensão do dano fosse nacional. Com a alteração, provocada pelo Ministério Público, a demanda pode ser ajuizada em qualquer das capitais do Estado da Federação, o que facilita o acesso ao Poder Judiciário para a proteção da tutela coletiva. Em outro exemplo, o Pleno do TST alterou a redação da OJ n.º 350, também por provocação ministerial, para passar a admitir que o Ministério Público do Trabalho (MPT) questione a nulidade de contrato de trabalho por ausência de concurso público mesmo quando a parte – ente público – não tenha contestado o tema na defesa. A OJ n.º 350 veda, porém, a dilação probatória, ou seja, o aumento do prazo concedido às partes para produzir provas. Antes a redação da referida orientação vedava a manifestação ministerial que questionasse tal nulidade, caso o ente público não tivesse alegado em matéria de defesa, deixando uma porta aberta a conluíus e fraudes nessas questões.



associações, partidos políticos e sindicatos, utilizando-se de instrumentos dialógicos, como audiências públicas, inquérito civil público, recomendações, notificações e condução coercitiva de testemunhas e investigados (ou melhor, interessados), para dialogar sobre o significado constitucional e a concretização dos direitos sociais ou coletivos, além de outros.

O resultado desse diálogo é a celebração de um acordo de concretização de direitos humanos (ACDH), quando for construído entre os envolvidos o acordo deliberativo e fundamentado sobre o significado constitucional (dimensão jurídica), o responsável pela concretização (dimensão institucional), o custo (dimensão econômica), a razão (dimensão racional), bem como sobre a forma (dimensão procedimental), o lugar (dimensão geográfica), a cominação (dimensão cominatória) e o prazo (dimensão temporal) para a concretização dos direitos sociais violados ou ameaçados. Entretanto, evidenciada a falta de acordo sobre a concretização dos direitos humanos, a consequência lógica é a judicialização da falta de acordo, para que o Judiciário possa, em regime de substituição aos contendores ou envolvidos, participar do diálogo outrora frustrado na seara extraprocessual. Passa-se, então, após a frustração do diálogo extraprocessual, a discutir a intervenção judicial em

12 O exemplo mais debatido e criticado de diálogo entre a instituição ministerial e o Parlamento ou o poder constituinte garantiu o perfil inovador e moderno à instituição, que iniciou em 1985, com grandes avanços até 1993. Porém, tal processo dialógico foi objeto de duras críticas pela doutrina: os avanços foram atribuídos ao “voluntarismo político” ministerial, pelo qual os integrantes do Ministério Público teriam conferido a si próprios o papel de defensores da sociedade, desenvolvendo ações além de suas atribuições regulares, com o intuito de transcender as fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e de invadir o mundo da política (ARANTES, 2000, p. 15). Na verdade, o papel do Ministério Público é produto de uma forte atuação ministerial em todos os momentos históricos constituintes e parlamentares, nos quais foram definidas as atribuições ministeriais de tutela coletiva. A ordem constitucional definiu a atual natureza burocrática da instituição, sua atuação como *expert*. Tudo com a concordância dos parlamentares e do poder constituinte, que, na rodada procedimental constitucional ou legislativa, debateram o tema e concordaram com o conteúdo das normas que erigiram a instituição como *custos juris* e *custos societatis* em defensora do interesse público e das demandas sociais, cabendo-lhe a proteção do regime democrático, da ordem jurídica, dos direitos sociais, além do zelo pelos poderes e pelos serviços garantidores dos direitos constitucionais.

13 É o caso da recente posição do Supremo Tribunal Federal (STF) que negou legitimidade aos membros do Ministério Público da União (MPU) para propor reclamação constitucional, sob o argumento de que essa atribuição é de exclusividade do Procurador-Geral da República, numa clara limitação da atuação ministerial dialógica e difusa perante a Corte Suprema em sede de reclamação constitucional, como se a legitimação para a propositura de reclamação constitucional estivesse adstrita a quem tem legitimidade para atuar perante a Corte (STF. Rcl 5381/AM. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 20 maio 2009. DJe-157. DIVULG 20-08-2009, PUBLIC 21-08-2009, EMENT VOL-02370-02, PP-00371).



políticas públicas ou na concretização dos direitos humanos, especialmente dos prestacionais.

Assim, o diálogo é indispensável em caso de inadimplemento por excesso ou de omissão das prestações materiais, sob a responsabilidade estatal, imprescindíveis ao atendimento das necessidades humanas¹⁴, a fim de cumprir a obrigação contínua, progressiva, gradual e dinâmica de definição, organização, procedimentalização, especificação e concretização dos direitos humanos para atender a justiça distributiva por meio da defesa dos bens comuns, indivisíveis ou coletivos, e de seu regime de apropriação individual e coletiva.

5. METODOLOGIA

No campo metodológico, para desenvolver a pesquisa que ora se apresenta, recorre-se à pesquisa bibliográfica, principalmente em livros, publicações jurídicas, periódicos, informativos e pesquisas publicadas sobre a aceitação social das decisões da Corte, de análise das deliberações do STF em consonância com as deliberações do Parlamento, sobre a efetividade das questões resolvidas pelo meio de acordo de concretização de direitos humanos e decisões judiciais. Obviamente que a pesquisa bibliográfica também se estende na análise da legislação, da atuação do Ministério Público, em especial, o do Trabalho, e da jurisprudência acerca do tema em debate, em especial alguns posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH).

Por outro lado, também será realizada pesquisa de campo para verificar o grau de concretização das medidas traçadas pelo Estado para atender os direitos humanos e as situações em que o Ministério Público atua na concretização dos direitos humanos, como

¹⁴ Para ampliar os estudos sobre necessidades humanas consultar (DOYAL; GOUGH, 1991)



forma de aferir a eficácia no atendimento de tais direitos. Na pesquisa de campo serão escolhidos pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos ofícios ministeriais da PRT da 8ª Região, que se revelam ilustrativos e representativos da prática ministerial voltada para a concretização e realização dos direitos humanos, sendo escolhidas situações que versam sobre o direito de acesso ao trabalho livre de qualquer tipo de discriminação na iniciativa pública e privada, sobre o direito da criança e do adolescente e as formas de erradicar o trabalho infantil e proteger o adolescente e sobre trabalho escravo ou degradante e outras áreas que os ofícios tiverem afetados.

Para o desenvolvimento da pesquisa serão utilizados procedimentos metodológicos de várias naturezas, em especial de abordagem quantitativa e qualitativa.

Pretende-se alcançar também um levantamento documental das normas referentes ao tema, por meio de análise de processos e procedimentos, bem como de normas que regulem a matéria, para alcançar o embasamento teórico e crítico com a coleta de materiais que sirvam a análise da pesquisa.

No âmbito da pesquisa qualitativa poderá ser feita também pesquisa de campo exploratória com observação direta intensiva como técnica de pesquisa por meio de análise de processo e procedimentos, visitas, observações, questionários, entrevistas, conversas e demais instrumentos que viabilizem a pesquisa.

A análise se concentrará nos ofícios da Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região e das varas do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho 8ª Região sobre os temas acima indicados. A Procuradoria Regional do Trabalho tem aproximadamente 13 ofícios de primeiro grau, num total de 30 ofícios, que atuam no assunto que envolve a pesquisa e a análise dos processos nas varas do trabalho de Belém ocorrerão de acordo com a atuação judicial de cada ofício, nos temas indicados.

6. CRONOGRAMA

Tabela com indicação dos meses e respectivas atividades a serem desenvolvidas.

ATIVIDADES	2018											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO



LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO	X	X										
PREPARAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO			X									
PESQUISA DE CAMPO (ANÁLISE DOS PROCESSOS)				X	X	X	X	X				
PESQUISA DE CAMPO (ENTREVISTAS)									X			
ANÁLISE E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS DE CAMPO										X		
PREPARAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DE PESQUISA											X	
RELATÓRIO FINAL												X

7. ESTIMATIVA DE CUSTOS

DESCRIÇÃO	QTDE	VALOR UNITÁRIO R\$	VALOR TOTAL R\$	OBSERVAÇÕES
Passagens (<i>nac.ou internac.</i>) e traslados	8	800,00	6.400,00	Previsão de 8 (oito) passagens para viagem aos municípios sob a circunscrição da PRT/8ª Região para fins de verificação do grau de efetividade, como: Macapá, Capanema, Marabá, Santarém, Paragominas, Altamira, Abaetetuba,
Diárias (<i>informar o período de viagem e os passageiros, no campo Observações</i>)	8	800,00	6.400,00	Previsão de 8 (oito) diárias para viagem aos municípios sob a circunscrição da

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO



				PRT/8ª Região para fins de verificação do grau de efetividade, como: Macapá, Capanema, Marabá, Santarém, Paragominas, Altamira, Abaetetuba,
Material de consumo / expediente (<i>descrição</i>)		-	-	Uso do material na própria Regional
Material permanente (<i>livros, outra bibliografia, equipamentos etc – detalhar</i>)				
Serviços–Pessoa Física e Pessoa Jurídica (<i>despesas com contratação de auxiliares, assistentes, pesquisadores, hospedagem, publicação do projeto, filmagem, assinaturas de periódicos, fotografia, reprografia, impressão, digitação, digitalização, processamento de dados, serviços de postagem, sonorização, gravação, degravação, pagamento de serviços profissionais com impostos e contribuições legais etc. – especificar</i>)			35.640,00	3 estagiários com uma bolsa de R\$ 850,00 e vale transporte de 140,00 por mês, sendo dois estagiários de direito e um da área de TI ou de estatística. (3x12x850=30.600,00); (3x12*140=5.040,00).
Outras despesas Despesas Eventuais (<i>detalhar</i>)				
TOTAL DE DESPESAS			48.440,00	

OBS: todas as despesas devem estar devidamente justificadas no corpo do projeto de pesquisa.



8. EQUIPE DE TRABALHO

CATEGORIA	NOME	TITULAÇÃO ACADÊMICA	LOCAL DE TRABALHO. <i>É do MPU?</i>	CARGO	QTDE. H. TRAB.	CUSTOS
Orientador de Pesquisa	Sandoval Alves Da Silva	DOCTOR	MPT – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO – SEDE	PROCURADOR DO TRABALHO	2 horas semanais	
Pesquisador	SANDIVAL ALVES DA SILVA	DOCTOR	MPT – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO – SEDE	PROCURADOR DO TRABALHO	4 horas semanais	
Assistente de Pesquisa						
Apoio	Estagiários a contratar	Estudantes	MPT – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO – SEDE	Bolsista	20 horas semanais	

I – Caso o profissional indicado não for membro ou servidor do MPU, preencher a coluna “Valor – R\$”.

II – Anexar Currículo Lattes dos integrantes da equipe.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: FAPESP, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público: um retrato: dados de 2013. Brasília, DF, 2014, v. 3.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. Teoría de las necesidades humanas. Barcelona: Icaria, 1994



- FERREIRA, Ademir Antonio; PEREIRA, Maria Isabel; REIS, Ana Carla Fonseca. **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática.** São Paulo: Método, 2006;
- MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais.** In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JUNIOR, Jarbas (Coord.). Teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 335-374.
- MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008;
- _____. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy.** New York: Oxford University, 2013;
- POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?** Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- PULIDO, Carlos Bernal. Fundamento, conceito e estrutura dos direitos sociais: uma crítica a “Existem direitos sociais?” de Fernando de Atria. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 137-176.
- SILVA, Sandoval Alves da. Direitos sociais: leis orçamentárias como instrumento de implementação. Curitiba: Juruá, 2007.
- _____. Acesso à justiça probatória: negativa de tutela jurisdicional como consequência de negativa de convicção judicial. Revista de Processo, São Paulo, v. 39, n. 232, p. 37-68, jun. 2014.
- _____. O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos. Salvador: JusPODIVM, 2016.

